



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

도시계획학 박사학위논문

일본 규슈 유후인정(湯布院町)의
내생적 지역활성화 연구:

- 추진사업과 참여주체의
단계별 로컬거버넌스를 중심으로 -

2017년 8월

서울대학교 대학원

환경계획학과

다까노 도시후미

일본 규슈 유후인정(湯布院町)의
내생적 지역활성화 연구:
- 추진사업과 참여주체의
단계별 로컬거버넌스를 중심으로 -

지도교수: 전 상 인

이 논문을 도시계획학 박사학위논문으로 제출함
2017년 4월

서울대학교 대학원
환경계획학과 도시및지역계획 전공
다까노 도시후미

다까노 도시후미의 박사학위논문을 인준함
2017년 6월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국 문 초 록

본 연구의 목적은 첫째, 내생적 지역 활성화의 진행단계를 확인하고, 추진된 사업의 특성을 밝히는 것이다. 둘째, 로컬 거버넌스의 형성을 파악하기 위해 사업의 각 단계 별로 참여주체들의 역할과 연계관계를 밝히는 것이다. 이를 위해 본 연구는 오랜 기간 지역 활성화를 추진하고 안정적인 활동을 수행해 온 일본 규슈 지역의 유후인정을 사례지역으로 삼았다.

유후인정에서 내생적 지역 활성화 진행과정은 태동기, 성장기, 안정기의 세 단계로 나눌 수 있다. 태동기는 유후인정 행정이 시작되는 1955년부터 1970년까지이다. 성장기는 1970년 주민조직 ‘유후인의 자연을 지키는 모임’이 결성되고 나서부터 1990년까지이다. 안정기는 1990년에 ‘마을 만들기 조례’의 제정 및 ‘관광종합 사무소’가 설립되고 나서부터 시정촌 통합으로 인해 유후인정 자체의 행정이 종료할 때까지의 2005년까지이다. 한편, 태동기부터 안정기까지의 세 단계는 참여 형태의 변화에 따라 더 자세히 구분되는데, 태동기는 전반과 후반의 2 단계, 성장기는 초반, 중반, 후반의 3 단계, 안정기는 전반, 후반의 2 단계로 구분되었다.

태동기에는 ‘관광환경 정비’, 성장기는 ‘마을관광 특성화’, 그리고 안정기는 ‘관광지화 통제’와 같은 특징적인 추진사업들이 이루어 졌다. 또한 ‘물리적 환경정비 사업’, ‘관광콘텐츠 개발 및 운영 사업’, ‘규정 제정 사업’, ‘주민학습 사업’ 위의 네 가지 주요 사업들은 태동기부터 안정기까지 지속적으로 이루어진 것으로 보인다.

이상의 단계별 지역 활성화 추진사업들을 참여주체를 중심으로 살펴보면 다음과 같이 구성을 보였다.

먼저, 태동기 단계의 지역 활성화 사업은 지역 활성화가 필요한 주체들의 주도하에 사업이 추진되었다. 당시에는 특히 지방정부와 여관업체들이 마을 부흥의 필요성을 인식하였고, 이에 따라 지방정부는 물리적인

환경 정비를 중심으로 여관 업체들은 관광콘텐츠의 개발을 중심으로 사업을 전개하였다.

둘째, 성장기 단계에서는 주민들의 지역 활성화 사업에 참여로 인해 추진사업의 성격이 전환되며, 이는 주체 역량의 향상과 신사업 발생의 선 순환구조를 형성했다. 태동 당시는 정부 주도의 단순한 물리적 환경정비가 전부였다면, 성장기에는 주민의 참여 주도로 관광콘텐츠 개발사업이 추진되었으며, 전문가를 초청하여 각종 문화이벤트 사업이 개시하였다. 이러한 사업들은 마을 리더 그리고 주민들의 역량을 향상시킴으로 인해 더욱 다양하고 풍부한 사업으로 진행되었다.

마지막으로, 안정기 단계에서는 지역 활성화에 있어 다양화 된 주도 주체들을 각 특성에 따라 각각의 조직으로 묶고 새로운 기능을 부여하여 안정적인 지속화를 시켰다. 또한 지방정부는 조례 제정 & 인프라 시설 정비 등의 지원을 지속했다. 상업 주체들은 상가 정비와 제조품 생산·판매, 농가는 특산물 생산, 여관 업체는 관광 관련의 사업을 수행하였다. 한편으로는 여관 업체를 기반으로 한 관광협회와 여관 조합은 ‘관광종합사무소’와 ‘관광 행동 회의’를 설립하여 지역 활성화 사업의 운영관리, 주민참여 촉진, 인재육성 등을 실시하였다.

한편, 내생적으로 지역을 활성화하기 위해서는 로컬 거버넌스의 구축이 중요한 요소이다. 이 로컬 거버넌스를 알기 위해서는 이것을 구성하는 참여주체의 역할을 본다는 것은 당해 지역의 로컬 거버넌스의 성격을 아는 단서가 된다. 이에 따라 참여주체의 역할을 단계별로 정리하니 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다.

먼저, 태동기에는 지방정부가 중심이 되어서 물리적 환경정비를 실시하였다. 그리고 관광환경의 정비 전략으로 주민들에게 관광 마을 구상을 제시하며 강한 리더십으로 사업을 추진하였다. 이에 맞춰 여관 업체들은 관광협회를 거점으로 함께하며 사업 발굴이나 계획을 책정하며 관광콘텐츠 개발에 힘썼다. 또한 당시의 여관 업체와 관광협회는 기반이 열악하여 지방정부의 행정 및 자금의 지원을 받으며 활동 했다.

다음으로 성장기 때는 ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’ 즉 지역 주민이 중심이 되어 마을을 특성화 하는 사업들을 추진하였다. 태동기 당시 지역 활성화를 위해 각 여관업, 상업, 농업계에서의 주요 인물들이 모여 4~10인회가 결성되었다. 성장기에는 이 모임이 확장되어 ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’을 결성하게 되었다. 이렇게 결성된 모임은 간담·토론을 통해 사업을 발굴, 계획 책정, 정책 제안을 하며 각 주민의견수렴을 하는 등의 역할들을 하였다. 규모가 성장함에 따라 성장기 중반부터는 문화이벤트 사업들을 위해 전문가의 기술이나 지식이 도입되었고, 일반 주민에서 인력·물품이 제공되며, 또 지방정부와 단체들에서 자금지원이 이루어졌다. 이와 별도로 지방정부는 주민의 의견을 수렴하여 사업계획을 세우고 주민들에게 제시하거나, 또한 주민에게 지역 활성화 학습의장을 마련하기도 하였다.

마지막 단계인 안정기에는 성장기 당시 형성된 많은 참여 주체들이 조정되었다. 성장기 당시 많은 주체들이 참여하고, 역량을 향상 시켰다. 이에 따라 지방정부가 종합계획을 책정해서 예산을 확보하여 사업을 시행한 이외에, 주민활동에 대해 행정·자금 지원을 함과 동시에, 조례·제도를 마련해서 주민활동을 통제하였다. 또한 관광협회와 여관 조합은 ‘관광종합 사무소’와 ‘관광 행동 회의’를 설립하여 사업 참여주체의 연계, 활성화 사업의 운영관리, 정보 발신, 인재육성 등 내생적 지역 활성화 전반을 관리할 역할을 다하였다. 한편으로는 전문가의 기술·지식 지원이나 단체의 기술·자금 지원이 실시되고, 중앙정부에 의한 지방 활성화 정책이 다양화해서 여러 가지 행정·재정 지원이 이루어졌다.

이상과 같은 참여주체의 역할을 통해, 주체 간에 어떠한 협력관계가 맺어져 로컬 거버넌스가 구축되며 지역 활성화에 연결되었는지를 단계별로 살펴보면 다음과 같이 나타났다.

태동기는 지방정부의 주도력이 압도적으로 여관 업체들을 통괄·지원하는 수직적 관계에서 이루어졌다. 하지만, 정부는 이것 만으로서는 발전이 어렵다는 것을 깨닫고 서로의 입장을 이해하고 상호 작용하는 로컬 거버

년스를 형성하였다. 이때 여관 업체들에 의해 설립된 관광협회는 정보·기술의 교환 장소로서 작용하여 지역 활성화의 중요거점이 되었다.

성장기는 주민리더들이 결성한 지역 활성화 조직의 주도로 지역 활성화가 진행되었다. 주민리더는 여관 업체, 상업 업체, 농가 대표로 이루어져, 한 때 보전과 개발 등의 의견차 등의 여러 갈등들을 해결하고 협력관계를 이루었다. 여기에 지방정부, 각종 이해 단체, 전문가들과 수평적인 협력관계로 맺고 각종 지원을 받아내었다. 그렇다 성장기 중반부터는 문화이벤트 사업을 시작하며 조직의 활동범위가 주민에까지 확대되었다. 이에 따라 주민리더들은 자신이 소속된 업계 업체들과 집단을 다시 구성하고 이 안에서 활성화 활동을 실시하였다. 각 업계에는 관광협회, 상공회, 농협의 단체가 붙어 지원을 실시하였다. 그리고 각 업계 집단 간은 완만한 관계로 연계되어 필요할 때는 보완할 수 있는 관계가 형성되었다.

안정기에는 관광 사업의 규모가 점차 확장됨에 따라 이때까지의 협력·조직 체계의 수용범위를 넘어서게 되었다. 이에 따라 원래의 지역 활성화 조직들은 공동으로 새로운 지역 활성화 관리조직을 설립하여 그것에 연계 강화, 사업운영관리, 정보 발신, 정책제안, 주민참여 촉진, 인재 육성의 역할을 담당시켰다. 이 지역 활성화 관리조직은, 지방정부와는 행정사무의 권한 이양 관계에 있었던 것이며, 또한 다른 업계 집단과는 완만한 상호협력관계, 단체·전문가와는 협력관계로 연결되고 있었다. 결국 유후인정이 안정기에 구축한 로컬 거버넌스는, 지역 활성화 관리조직을 중심에 두면서 마을의 각 주체가 상호협력관계로 연결되는 체계였으며, 이것은 지역 활성화의 안정적인 지속성을 확보하기 위한 것이었다고 할 수 있겠다.

주요어 : 유후인정, 내생적, 지역활성화, 로컬거버넌스, 참여

학 번 : 2003-30801

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경과 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	5
제 2 절 연구의 방법 및 범위	6
1. 연구의 방법	6
2. 연구의 범위	8
제 2 장 이론적 배경	9
제 1 절 내생적 지역활성화에 대한 이론적 논리	9
1. 내생적 발전론의 대두	9
2. 내생적 지역활성화의 개념	10
3. 내생적 지역활성화의 요소와 요건	11
제 2 절 내생적 지역활성화와 로컬거버넌스	13
1. 로컬거버넌스의 개념	13
2. 로컬거버넌스의 이해관계자 및 발전	15
3. 로컬거버넌스와 내생적 지역활성화	16
제 3 장 유후인정 개관과 분석의 틀	18
제 1 절 유후인정의 지역특성	18
1. 지역 개요	18

2. 인구 추이	20
3. 관광시설 입지의 변천	22
제 2 절 유후인정의 경제·산업 특성	26
1. 경제·산업 개요	26
2. 관광산업 개요	28
3. 유후인(由布院) 온천 관광산업의 위상	34
제 3 절 분석의 틀	39
1. 내생적 지역활성화의 진행단계 설정	39
2. 사업유형 및 사업내용 구분	45
3. 참여주체 구분	46
4. 참여주체 역할	47
5. 분석의 틀	49

제 4 장 유후인정 내생적 지역활성화의 단계 구분과

단계별 추진사업 특성 분석

제 1 절 유후인정 내생적 지역활성화의 전개과정과 단계 구분	51
1. 유후인정 내생적 지역활성화의 전개과정	51
2. 유후인정 내생적 지역활성화의 단계 구분	56
제 2 절 유후인정 내생적 지역활성화의 단계별 추진사업	
특성 분석	59
1. 내생적 지역활성화 태동기의 추진사업 내용	59
2. 내생적 지역활성화 성장기의 추진사업 특성	64
3. 내생적 지역활성화 안정기의 추진사업 특성	75
4. 유후인정 내생적 지역활성화의 단계별 전략과 주요 사업	84

제 5 장 유후인정 내생적 지역활성화의 단계별 참여	
주체 관계 변화 분석	89
제 1 절 유후인정 내생적 지역활성화의 단계별 참여주체 역할	
관계 분석	89
1. 내생적 지역활성화 단계별 추진사업과 참여주체와의 관계 ...	89
2. 내생적 지역활성화 단계별 참여주체의 역할 관계	113
3. 내생적 지역활성화 단계별 참여주체의 역할 변화	119
제 2 절 유후인정 내생적 지역활성화 단계별 참여주체 관계	
변화	124
1. 내생적 지역활성화 태동기의 참여주체 간 관계	124
2. 내생적 지역활성화 성장기의 참여주체 간 관계	128
3. 내생적 지역활성화 안정기의 참여주체 간 관계	134
제 6 장 결론	138
제1절 연구의 요약	138
제 2 절 정책적 함의	144
제 3 절 연구의 한계	145
• 참 고 문 헌	146
• 日 文 抄 錄	155

표 차 례

<표 1-1> 유후인정 심층면접 조사내용	7
<표 3-1> 유후인정의 인구추이	21
<표 3-2> 유후인정이 산업별 취업자 수의 변화	26
<표 3-3> 주변 마을 별 사업소 수 및 종업자 수	27
<표 3-4> 유후인정의 관광객 추이	28
<표 3-5> 유후인정의 관광소비액 추이	29
<표 3-6> 유후인 온천 방문 교통수단	30
<표 3-7> 관광정보의 수집방법	31
<표 3-8> 유후인 온천 관광목적	32
<표 3-9> 유후인 온천에 대한 인상	33
<표 3-10> 유후인 온천 업종별 관광매상 추계	34
<표 3-11> 관광관련 6개 업종의 경제과급효과	36
<표 3-12> 숙박시설의 경제과급효과	37
<표 3-13> 유후인 온천 관광산업 고용추계	38
<표 3-14> 기존연구, 지역활성화에서의 발전적 진행단계	44
<표 3-15> 사업유형에 따른 사업내용 분류	45
<표 3-16> 유후인정 내생적 지역활성화 사업유형 분류	46
<표 3-17> 유후인정 내생적 지역활성화 참여주체	47
<표 3-18> 참여주체 별 참여 형태	48
<표 4-1> 유후인정 내생적 지역활성화의 전개과정	55
<표 4-2> 유후인정 내생적 지역활성화의 단계구분	58
<표 4-3> 태동기, 시기별 추진사업	59
<표 4-4> 이와오 정장 임기기간에 실시된 생활환경 정비사업	60
<표 4-5> 이와오 정장 임기기간에 개설된 휴양시설물	62
<표 4-6> 성장기, 시기별 추진사업	65

<표 4-7> 안정기, 시기별 추진사업	75
<표 4-8> 유후인정 내생적 지역활성화의 단계별 사업내용 및 사업 특성	85
<표 4-9> 단계별 지역활성화 전략과 주요사업	88
<표 5-1> 내생적 지역활성화 태동기, 사업별 참여주체의 참여정도	90
<표 5-2> 내생적 지역활성화 성장기, 사업별 참여주체의 참여정도	93
<표 5-3> 내생적 지역활성화 안정기, 사업별 참여주체의 참여정도	107
<표 5-4> 태동기 참여주체의 역할관계	113
<표 5-5> 성장기 참여주체의 역할관계	115
<표 5-6> 안정기 참여주체의 역할관계	118
<표 5-7> 유우인정 내생적 지역활성화, 단계별 참여주체의 역할 변화	120
<표 5-8> 관광·상업 관련 단체와 소속업체	125

그 립 차 례

<그림 2-1> 로컬거버넌스의 일반적 운영 형태	14
<그림 2-2> 내생적 지역활성화 거버넌스 모형	17
<그림 3-1> 연구대상지역	18
<그림 3-2> 유후인정의 용도별 토지면적	19
<그림 3-3> 1970년 관광시설 입지 상황	22
<그림 3-4> 1980년 관광시설 입지 상황	23
<그림 3-5> 1990년 관광시설 입지 상황	24
<그림 3-6> 2000년 관광시설 입지 상황	25
<그림 3-7> 유후인 온천 관광산업이 가져 오는 경제과급효과	38
<그림 3-8> 주민주도형으로의 이행과정	41
<그림 3-9> 마을만들기의 전환	43
<그림 3-10> 내생적 지역활성화의 진행단계	44
<그림 3-11> 분석 모형	50
<그림 4-1> 마을외곽에 건설된 ‘유후인 하이츠’와 현(縣)립 ‘청녀의 집’	64
<그림 4-2> 관광마차와 쇠고기 먹고 소리지르기 대회 모습	68
<그림 4-3> 정비된 역전 길과 역사	70
<그림 4-4> 유후인 지구, 4개 구역 위치도	73
<그림 4-5> 건강온천관의 외관과 내부 모습	74
<그림 4-6> 유노츠보 가이드, 새로 생긴 선물가게와 원래 모습	78
<그림 4-7> 유후인정의 전원풍경, 벚단말리기와 벚짚 쌓기	79
<그림 4-8> 유후인 관광행동회의의 조직구조	80
<그림 4-9> 주민, 사업자, 관광객에 대한 사회실험 설문조사 결과	83
<그림 5-1> 소 만 마리 목장운동 사업체계도	94
<그림 5-2> 된장 및 된장절임 사업 체계도	95

<그림 5-5> 토종닭 운동의 사업 체계도	99
<그림 5-4> 농촌경관보존 사업 체계도	109
<그림 5-5> 태동기 전반 참여주체 간 관계구조	126
<그림 5-6> 태동기 후반 참여주체 간 관계구조	127
<그림 5-7> 성장기 초반 참여주체 간 관계구조	129
<그림 5-8> 성장기 중반 참여주체 간 관계구조	131
<그림 5-9> 성장기 후반 참여주체 간 관계구조	133
<그림 5-10> 안정기 전반 참여주체 간 관계구조	135
<그림 5-11> 안정기 후반 참여주체 간 관계구조	137

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경과 목적

1. 연구의 배경

1950년대, 60년대에 일어난 일본의 고도경제성장은 발전하는 대도시권과는 달리 지방 소도시와 농촌지역을 쇠퇴하게 하여 낙후지역으로서 다양한 문제를 안게 되었다. 이에 대한 정부의 주요 정책은 개발지역을 선정하고 그곳에 자본과 기술을 집중 투자해서 경제발전을 일으켜 그 효과가 주변 지역으로 파급되도록 하는 거점 개발방식이었다.

하향식이자 외생적인 이 개발방식은 산업화 시대의 경제 압축성장을 지향한 것이다. 결국 지역의 자원이나 문화를 고려하지 않아 원래 지역 사회가 가지고 있는 자율적 발전의 힘을 이끌어내지 못하였다.

한편 낙후지역에 대한 직접적인 투자도 이루어지기는 하였으나, 하드웨어 중심의 개발사업은 물리적인 환경 정비와 생활환경 서비스 공급 위주로 진행되었다. 이 결과, 지역은 주민이 수동적일 수밖에 없는 사회적 환경을 낳게 되고 자생력을 키우는 데에 필요한 사회적 구조를 갖지 못하였다.

이와 같은 하향식, 외생적 개발방식에 따른 문제점을 극복하기 위해 등장한 것이 상향식, 내생적 개발방식이다. 이는 쾌적하고 편리한 환경 조성, 아름다운 경관조성, 문화적 공간 연출, 공동체 형성 등 지역의 삶의 질 제고가 중시되는 시대의 요구에도 부응하였다. 또한 이 개발방식은 주민참여에 의한 지방 개발, 지방 공동체의 활성화를 도모하는 것으로서 ‘마치즈쿠리’라는 형태로 구체화되었다.

‘마치즈쿠리’는 지방 주민이 중심이 되어 지역이 가지고 있는 자연적·인적·문화적 자원을 활용하며 자신이 살고 있는 삶의 터전을 스스로 활

력 있고 매력 있는 곳으로 만들어 나가는 총체적인 과정이다. 일본에서는 1970년대 고도 경제성장기의 부작용에 대한 성찰(省察)과 문제제기, 그리고 운동으로서 전개되었다. 주민의 주체성'을 기반으로 한 '참획(參劃) 체제'를 구축하는 것이 큰 목표였고, 마치즈쿠리의 실천을 통해 그것을 실현하려고 하였다(佐藤滋, 2005:)¹⁾

최근 지방자치단체와 주민이 함께 추진하는 지역 축제형 지역활성화나 체험관광형 지역활성화 등 다양한 사례가 나타나고 있다. 그러나 이러한 방식 또한 정부가 주도적으로 정책을 수립하여 추진하는 하향식 개발방식이 주를 이루게 되어 주민들이 사후적으로 참여하는 형태가 되고 말았다. 이들 지역활성화 사업 중에는 주민에 의해 결성된 추진 조직도 있으나, 대부분의 경우 지방정부 주도하로 사업이 추진되고 있다.

내생적 지역활성화는 지역사회의 주민이 주체가 되어, 지역이 가지고 있는 자연적·인적·문화적 자원을 활용하며, 지역의 경제적·사회적·문화적 활동을 촉진시키기 위한 지역개발 전략이다. 그리고 내생적 지역활성화는 하나의 주체만으로 추진되는 것이 아니고 지역 내 여러 주체와 협력 혹은 의존 관계를 이뤄 추진되는 경우가 많다. 일반적으로 낙후지역의 주체들은 독자적으로 충분한 자원을 보유하고 있지 않기 때문이다.

이에 다양한 주체의 참여는 각자 가지고 있는 자원과 자원을 묶고 자원 확보를 용이하게 해 줘 이를 통해 지역활성화의 효과와 효율성이 향상되게 된다. 요컨대 어떤 주체는 자금을 제공하고, 어떤 주체는 노동력을 제공하며, 또 어떤 주체는 지식이나 기술을 제공하여 활성화를 위한 사업을 수행한다는 것이다.

이러한 자원의 제공 혹은 교환에 의해 생긴 주체 간 관계는 참여주체를 하여금 결속력을 제고하고 지역 내에 지역활성화를 추진하기 위한 체계로서 구조화된다. 내생적 지역활성화에서는 이 체계를 통해 집단적으로 자원을 이용·관리하고 그리고 적극적으로 활용하며 지역의 사회적 능

1) 일본에서는 사업·정책 등의 계획에 참여하는 것, 'participation in planning'라는 뜻으로 '참획'이라는 말을 쓰고 있다.

력을 향상하는 것이 중요하다(大浜裕, 1995: 13). 다시 말해 발전적 지역 활성화는 활성화를 추진하는 주체들에 의해 구성된 체계, 즉 지역활성화 추진체계에 내재하는 사회적 능력을 향상함을 통해 가능하다고 할 수 있다. 그래서 지역활성화의 목적은 사회적, 경제적, 문화적 활성화를 도모하는 것이지만, 그렇다고 하더라도 외부에서 무조건 지원하는 것은 바람직하지 않다. 활성화를 위한 추진체계 안에 충분한 사회적 능력이 형성되지 않았으면 그 자원을 효율적으로 이용·관리하지 못하기 때문이다.

지금까지의 지역활성화는 대부분 정부 주도로 물적 기반조성과 환경 정비 및 보조금 지급 등으로 의해 실행되어 왔다. 그러나 이러한 정책은 이제 비효율적이며 성과의 한계가 있다는 것이 드러났다. 그래서 지자체마다 주민의 주체적으로 참여를 유도하는 프로그램과 이에 대한 재정 지원 등으로 지역활성화를 실현하려는 정책을 많이 사용하게 되었으나, 이것 또한 좀처럼 주민 주도로 이행하지 못한다는 사실이 드러나기 시작하였다. 지역활성화 추진체계의 사회적 능력을 향상하여 지역활성화를 수행하는 것이 상대적으로 적은 재정적 부담으로 큰 효과를 올릴 수 있다. 그러나 그렇다고 해서 추진체계의 사회적 능력을 향상한다는 것이 쉬운 일이 아니었다.

이 연구에서는 일본의 대표적인 지역 내생적 관광개발사례로 알려진 유후인(湯布院)정을 사례지역으로 분석한다. 유후인정의 경우도 초기단계에는 마을 수장이 주도해 다양한 인프라 시설을 정비하였다. 지역의 자연환경을 보존하고 외부자본 유입 없이 내생적인 발전을 도모하고자 했던 지역산업과 이에 동감한 지역주민들이 함께 노력하여 지역활성화를 위한 조직을 만들어 유후인 마을만들기(마치즈쿠리)를 이루어냈다.

유후인에는 옛날부터 작은 규모지만 온천이 있었고, 온천을 찾아오는 사람들이 대상인 역시 작은 규모의 여관업, 음식점, 서비스업 등이 존재하고 있었다. 또한 유후인의 이웃에는 역사적으로도 규모로도 일본의 대표적인 온천지로 유명한 벳푸(別府) 온천이 위치하고 있었다. 벳푸온천은 제1차 대전 후 외부 대자본을 도입하여 온천산업을 대대적으로 개

말하였다. 유후인 온천업자 안에는 발전해가는 뱃푸온천을 보며 뱃푸의 온천사업에 편입되자고 하는 사람들도 있었다.

1950년대에는 민간기업에 의해 유후인 분지 댐 건설 계획이 제안되는 일도 있었다. 지역주민과 지방정부의 격렬한 반대 속에 댐 건설 계획이 무산되었는데, 이것이 계기가 돼서 자신들의 마을을 어떻게 하면 좋을까 하는 문제의식이 주민들 안에 싹텄다.

1955년 행정구역의 통합으로 새로운 유후인정이 탄생하자 지방정부는 이웃의 뱃푸와는 차별화된 자연친화적 보양 온천지를 개발한다는 구상을 내세웠다. 그리고 1960년대에 들어가서 유후인정의 주요한 관광자원 요소인 여관을 운영하는 지연산업단체, 즉 여관 경영자들이 지역의 활성화를 도모하고자 다양한 상품개발 및 홍보 전략 등을 시행하였으며, 이 결과 유후인정은 일본 관광지 100선에 선정되는 등 보양온천 관광지로 유명세를 타기 시작하게 되었다. 이후 1970년 전후부터는 대기업 개발업체에 의한 골프장 건설계획 부상 등의 지역 파괴적 개발 위협, 오이타 중부의 지진 등 새로운 위기에 처하게 되었으나, ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’ 등의 지역주민단체들의 적극적인 노력으로 새로운 계기를 마련하게 되었다.

2. 연구의 목적

이 논문의 문제의식은 내생적 지역활성화를 추진하는 과정에서 야기되는 다양한 문제들을 해결해가며 지속적으로 발전해나가기 위해서는 무엇보다도 지역 내부의 원동력, 즉 지방정부, 지역주민, 지역산업 등의 지역 내생적 추진 주체와 그들이 추진하는 사업의 역할이 중요하다고 본다. 일반적으로 이들 주체가 당해 지역에서 어떠한 관계를 이루어 지역활성화를 추진해 가는데, 활성화의 발전적 진행에 따라 그 관계도 발전적으로 변화하면서 지역활성화를 일으켜 갈 것이다. 그래서 내생적 지역활성화를 이루기 위해서는 그 전략을 추진하는 전 과정을 분석해야 가능하다고 하겠다. 그러나 기존의 내생적 지역활성화와 관련된 연구들을 살펴보면 지역활성화의 한 일면 내지 국면을 분석하는 데에 그쳤고, 전 과정에 걸쳐서 분석하는 연구가 없다.

내생적 지역활성화에 의한 지역개발은 한국 내에서도 찾아볼 수 있다. 최근, 지방정부의 지역진흥 노력으로 역내 주도세력을 활용한 지역개발이 빠른 속도로 진행되고 있다. 1, 2년으로 관광지화가 이루어진 사례도 있다. 그러나 짧은 기간일 경우, 지역활성화의 추진과정에서 각 단계가 진행되는 기간이 짧아 사업 추진과정이나 참여주체 간의 관계 수립 과정을 분석하는 데에 어려움이 있다. 이 점을 고려해 볼 때 장기간을 걸쳐서 내생적 지역활성화를 추진해 온 일본 유후인에 관한 분석이 적절하다고 생각한다.

따라서 내생적 지역활성화의 추진과정과 관련, 이 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 지역활성화의 추진과정에는 일정한 단계가 있으며, 그 단계를 확인하는 것이다. 둘째, 이들 각 단계에서 어떠한 사업이 추진되고, 어떠한 주체가 참여하며, 그들이 어떠한 관계를 구성할 것인가를 살펴본다. 셋째, 지역활성화가 진행될 과정에서 그들 추진사업과 참여주체가 어떠한 역할을 수행할 것인가를 찾아본다.

제 2 절 연구의 방법 및 범위

1. 연구의 방법

이 연구의 사례분석은 문헌연구의 질적 연구방법과 심층면접의 현지 조사방법에 의거해 이루어졌다. 우선 이 연구가 중심으로 분석하고자 하였던 지역활성화를 위한 활동과 사업, 그리고 이에 참여한 주체들의 행태는 기존의 문헌 및 연구 자료를 통해 알 수 있다.

유후인정의 역사를 기술한 것으로 유후인정 정지(町誌; 湯布院 町誌編集委員會, 1989)가 있다. 유후인정 출범 전부터 1980년대 후반까지의 관광업, 상업, 농업에 관한 역사적 내용이 기술되어 있다. 또 유후인정의 사례를 분석한 일본 연구로는 오이타현 중소기업정보센터(大分縣中小企業情報センター, 1980), 이노즈 메(猪爪範子, 1992, 1994a, 1994b), 아베(阿部 誠, 1993), 미즈모토(光本伸江, 2007), 정근식(1997, 1998) 등이 있다. 오이타현 중소기업정보센터는 유후인정 출범부터 1970년 말까지의 유후인정 지역활성화의 내용을 지방정부와 주민활동을 주도한 여관 업체들의 관계에 대해 논하고 있다. 아베는 유후인정의 산업, 관광업, 상공업, 농업에 관해 기술하였다. 이노즈 메는 유후인정의 관광지 형성과정과 경관 만들기에 주목하였다. 미즈모토는 유후인정 출범부터 2000년대 초까지 지방정부와 여관 업체들의 관계를 살펴보고 주민참여에 관해 논하고 있다. 정근식은 1990년 후반까지의 유후인정 장소마케팅을 통한 지역활성화를 연구하였다.

이 연구는 과거의 사례를 분석하는 것으로 참여관찰이 불가능해, 유후인정 지역활성화 운동에 직접 참여하고 이를 이끌어간 사람들의 자전적 수기들(中谷健太郎, 1984, 1995; 猪爪範子, 1989)를 분석 기초로 삼았다. 또한 지역활성화 추진 당시 발간된 지역활성화 정보지, 하나미즈키(花水樹; 中谷健太郎編, 1995), 가제노 케이카쿠(風の計劃; ふくろうの會, 1997)를 분석대상으로 하였다. 또 유후인 관광협회 정기 총회 책자(由布

院溫泉觀光協會, 2004, 2006)와 관광신문(觀光綜合事務所, 2005, No.39~41), 상공회 통상회의 안서(湯布院町商工會, 2006)를 통해 2004년부터 2006년까지의 관광협회와 상공회의 구체적인 활동 내용과 조직 내부구조를 분석하였다.

한편 현지조사는 2006년 10월 1일부터 7일까지 1주일에 걸쳐서 수행하였으며, 2016년에 수시로 전화 및 이메일에 의한 인터뷰를 실시하였다. 심층면접은 지방행정 공무원과 단체장 및 직원, 일반주민, 그리고 지역활성화를 주도해 온 인물을 대상으로 실시하였다. 심층면접 대상자와 조사내용은 다음 표와 같이 정리된다

<표 1-1> 유후인정 심층면접 조사내용

구분	조사 대상자	조사 내용
지방행정 공무원	산업과, 관광산업과, 기획과	지역활성화의 지방정부 역할 마을종합계획, 추진사업
지역활성화 과거 주도자	나카야(中谷健太郎, 여관경영자) 미조구치(溝口薫平, 여관경영자) 곤도(近藤和義, 농가)	지역활성화 과정, 본인의 역할, 당시의 활동내용
지역활성화 현 당사자	요네다(米田誠司, 관광종합사무소 사무국장) 관광종합사무소 직원 상공회 지도원	지역활성화에 대한 사업내용, 지역활성화 참여자들의 형태 관광종합사무소의 역할 상공회의 역할
지역활성화 참여자	여관경영자, 음식점경영자, 상점경영자, 관광업 종사자, 고등학생	지역활성화 행사 참여도, 참여형태, 의견

2. 연구의 범위

이 연구의 공간적 범위는 장소 마케팅을 통해 관광지화를 이룬, 일본 규슈(九州) 오이타(大分) 현에 위치한 유후인(湯布院)정이다. 유후인정은 2005년 10월 주변 2개 정(町)과 통합되어 유후(由布) 시가 되었다. 분석 대상의 공간적 범위는 통합 이전의 구 유후인정이다.

유후인정은 도쿄에서 남서방향에 직선으로 약 800km, 오사카에서 약 400km 떨어져 있고, 규슈에서는 북동부 지역에 위치하는 오이타현 중심부에 자리 잡고 있다. 동 정(町)은 인구 12,000명의 작은 농촌마을이지만, 연간 약 400만 명에 이르는 관광객들이 찾아온다. 지역자원인 온천과 농촌 어메니티를 연계하여 ‘유후인 온천’이라는 지역브랜드 확립에 성공하였다. 이 때문에 ‘가고 싶은 온천지’, ‘인기 온천지’에서 항상 상위를 차지한다.

연구의 시간적 범위는 다른 마을과 통합되어 유후인정이 된 1955년부터 다시 다른 마을과 통합되어 유후시가 된 2005년 10월까지이다. 이 기간 유후인정의 행정구역은 바뀌지 않았다.

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 내생적 지역활성화에 대한 이론적 논리

1. 내생적 발전론의 대두

과거 근대화 과정 속에서의 세계는 총체적, 총량적 성장을 유도하는 성장 위주의 발전전략을 선택했다. 이에 따라 발전도상국(developing countries)에선 대규모 공업화가 진행됨에 따라 환경오염, 인구의 대도시 집중, 이로 인한 농촌의 과소화(過疎化) 등 다양한 피해를 안게 되었다. 이러한 피해를 극복하기 위해 지역 내 문제와 지역 간 형평성을 고려하는 대안적 발전전략으로서 새로운 개발이론이 등장하였다.

국제적으로 이러한 대안적 발전에 대한 논의가 대두되기 시작한 것은 1970년대이다. 로마 클럽의 ‘성장의 한계(1972년)’의 발표와 인간과 환경에 관한 스톡홀름 회의(1972년)는 성장 위주의 근대화 정책을 재검토하는 시작점이 되었다. 결국 1975년 제 7회 유엔 특별위원회에서 ‘대안적 발전(Another Development)’이라는 보고서가 발표되며 대안적 발전의 이론적 기초가 마련되었다.

이 보고서에서는 기존 서구의 공업화를 기초로 한 국가단위의 총량적 성장발전이 모든 국가에 적합한 가치관이 아니라, 종교·역사·문화·지역 생태계 등의 차이를 존중해, 각자 지역 특유 생태계에 적합한 형태로 지역공동체에 직면한 문제를 지역 내부의 구조적 혁신을 통하여 해결하는 것을 ‘또 하나의 발전’으로 정의하였다(Dag Hammarskjöld report, 1975: 28). 즉, 발전이라는 개념이 기존의 국가단위에서 지역(공동체) 단위로, 성장에서 조화로, 그리고 그 방법에 있어서도 지역 내부의 내생성과 구조적 혁신을 중시하는 쪽으로 재 개념화된 것이다(지경배, 2003: 302).

이와 같은 맥락에 따라 한국에서도 내생적 발전에 대한 관심이 높아

졌다. 1995년의 지방자치제실시를 시작으로 지방의 자립적 성장을 위해, 그리고 근래에서는 수도권-비수도권, 지역 간 형평성을 시정하기 위한 지역균형발전 정책에 내생적 지역발전 전략이 도입되었다. 한국과 비교적 유사한 상황에 있는 일본의 경우, 일본은 1950~60년대에 고도경제성장을 경험한 후 1980년대 중앙정부의 재정 약화, 그리고 수도권에 정치, 경제, 문화가 집중하는 일극집중(一極集中)과 낙후 농촌의 과소화 문제를 해결하기 위해 내생적 지역발전 방법이 거론되었다.

2. 내생적 지역활성화의 개념

내생적 지역발전은 주로 지역의 부존자원과 장기적인 지역발전에 필수적인 요건인 인적, 문화적, 자원의 특성에 기반을 두고 발전을 추구한다. 그래서 활성화의 목적을 지역의 내부 자원을 활용하여 지역의 경제적, 사회적 환경과 여건을 개선하는 것에 초점을 두고 있다(김태연 외, 2012: 125).

내생적 발전론을 근거로 한 내생적 지역개발, 그리고 이와 유사한 개념으로 내생적 지역활성화가 있다. 지역활성화는 이를 사용하는 학자나 연구자에 따라 다양한 함의를 지니고 있기 때문에 개념을 규정하기는 간단하지 않다(한표환, 1994: 2). 지역활성화라는 용어는 일본에서 유래한 것으로, 1970년대 지역개발이 정부 공공투자와 외부기업에 과다하게 의존하고 있다는 비난과 공업화·도시화는 농촌사회를 급속하게 붕괴시키고 있다는 비난이 확산되면서 만들어진 말로 추정된다(서영진, 1994: 43-54). 즉, 중앙정부와 외부기업에 대한 의존에서 벗어나 지역 내부로부터 활성화를 일으켜 개발하며 지역의 사회적, 경제적 변화를 유발한다는 것을 의미하고 있다.

내생적 발전론에 보듯이 지역 부존자원을 활용해 주민이 주체가 되어 지역의 기술, 산업, 문화를 토대로 계획하고 개발하도록 하는 것이 내생

적 지역개발이다. 그런데 현재 내생적 지역개발은 지역 전체의 상향적 변화를 창출하는 것을 목표로 하는 데에 많이 쓰여 있다. 이에 대해 지역활성화는 총체적 변화를 달성하거나 극대화하는 과정 혹은 수단을 지칭하는 것이라 볼 수 있다. 이에 전자는 정적이면서 상황 중심적이라고 하면, 후자는 동적, 과정 중심적이고 수단적 속성을 강하게 띄고 있는 것이다(한표환, 1997: 2). 본 연구에서는 활성화를 추진하는 체계의 발전적 변화를 다루기 때문에 내생적 지역개발 대신 내생적 지역활성화라는 말을 사용하기로 한다.

3. 내생적 지역활성화의 요소와 요건

내생적 발전의 요건에 대해 OECD(1992)는 지역자원의 활용, 산업 다변화, 지역 기업가(entrepreneurship) 육성, 지역 내 추진주체 간의 파트너십, 사회경제적 변환 능력(외부 도전에 대한 응전)과 혁신의 능력, 사회적 학습의 증진, 지역 내 협력을 촉진하고 외부자본을 통제할 수 있는 규제제도 및 기구의 발달을 들고 있다(OECD, 1992: 17-18).

한편 일본의 미야모토 겐이치(宮本憲一)는 지역의 기술, 산업, 문화를 토대로 하여 지역 내 시장을 주요 대상으로, 지역주민이 학습하고 계획하고 경영하는 것이라고 정의하고 있다(宮本憲一, 1989: 296).

이를 위해서는 내생적 발전을 담당하는 추진주체가 중요한데, 쓰루미 가즈코(鶴見和子)는 내생적 발전의 주체로서 개인적 리더십(내생성에 기초한 핵심적 인물²⁾)을 강조하고(鶴見和子, 1996: 30) 있고, 미야모토는 주민참여제도를 만들어 지자체가 주민의 의지를 담고 그 계획에 의거해서 자본과 토지이용을 규제할 수 있는 자치권을 가질 것을 주장하고 있다(宮本憲一, 1989: 300). 즉, 내생적 발전에서 주체는 주민이며 주민의

2) 쓰루미는 지역문제 해결의 단서를 발견해서 낚은 것을 새로운 환경에 맞춰 나간다는 뜻에서 열쇠인물(Key person)이라는 용어를 사용하고 있다. 쓰루미는 사회변혁의 주체로서 엘리트론에 입각한 열쇠인물을 지역 단위로 행하는 소규모의 사회변혁에 적용하였다.

참여와 학습을 통해 지역경영의 역량을 길러 사회적 경제적 활성화를 이루고 주민자치까지 달성하고자 하는 것이 성공적인 지역발전이라는 것이다. 미야모토는 농촌지역을 조사하여, 성공적인 내생적 발전에서는 지자체, 시민단체, 산업조직으로서의 농협, 그리고 기타 경제조직이 리더십을 가지고 있었다고 적고 있다.(宮本憲一, 1998: 269).

오하마 히로시(大浜 裕)는 “빈곤문제와 그 대책”에서 빈곤의 발생에 관해 지역의 경제생산의 관점에서 다음 3가지의 구조적 문제점을 가지고 있다고 지적하고 있다.(大浜裕, 1995: 8-10)

첫째, 자원과 그에 대한 접근성에 관한 문제이다. 자원을 충분히 소유하지 않거나 자원에 대한 접근성이 극히 제한된 지역은 지역주민의 경제생산과 생활에 관한 활동이 저하한다.

둘째, 지역주민의 자원 관리운영 능력과 조직제도에 관한 문제이다. 충분한 자원이 있고 접근성이 자유롭다 하더라도 지역주민이 자원을 자립적으로 관리·운영하는 능력을 갖고 있지 않으면 당해 자원을 경제생산활동에 활용하지 못한다. 또한 경험적으로 얻은 관리운영능력은 조직에 축적하여 제도화해놓지 않으면 안정적 생산활동을 유지할 수 없고, 또 새로 발생할 문제에 대해 대응능력이 약하다.

셋째, 지역 내의 다양한 추진주체가 가지고 있는 자원·서비스의 보완·협력 제도에 관한 문제이다. 자원이 충분하지 않은 지역에서는 각 주체가 가지고 있는 자원이나 서비스를 서로 제공하지 않으면 생산활동을 극대화할 수 없고 또 효율성을 높일 수 없다.

이와 같이 지역이 낙후되고 있다는 것은 단순히 자원·서비스가 결여한 상황에 처한 것뿐만이 아니라, 지역주민의 자원 동원 및 관리운영 능력이 부족하다는 것, 그리고 상호보완과 상호협력이라는 주체 간 관계성이 결여하고 있다는 것이라 지적할 수 있다.

따라서 내생적 지역활성화를, 지역주체가 지역의 자원을 활용하여 자율적인 활동으로 지역개발효과를 극대화하려는 과정이라고 할 때, 내생적 지역활성화를 구성하는 요소에는 다음 3가지가 있다고 할 수 있다.

즉, ①지역활성화에 참여하는 지방정부, 지역주민, 지역기업 등 추진주체들과 ②자연자원, 인적 자원, 문화적 자원 등 지역이 지니고 있는 역내 자원, 그리고 ③지역자원을 활용하여 지역활성화가 구체적으로 전개되는 자율적이고 지속적인 활동이다.

그리고 내생적 지역활성화의 3가지 요소인 추진주체, 지역자원, 지속적인 활동이 성공적으로 진행되기 위해서는 다음 두 가지 요건을 만족해야 한다. 하나는 지역주체 참여와 지역자원 활용이라는 기본적 요건이고, 또 하나는 지역활성화 주체의 역량 향상과 주체 간의 상호협력성 및 상호의존성이라는 주체와 주체 간 관계에 관한 요건이다.

제 2 절 내생적 지역활성화와 로컬거버넌스

1. 로컬거버넌스의 개념

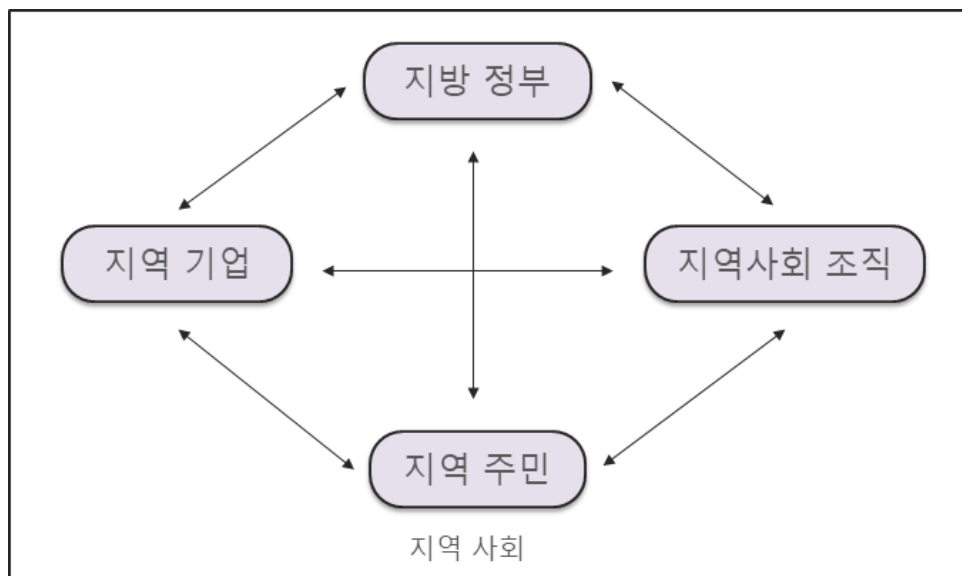
거버넌스는 전통적인 정부의 일방적 통치와는 다른 것으로서 다양한 행위주체들이 자율적, 상호 호혜적, 의존적으로 협력하는 조정적 형태의 제도라고 할 수 있다. 이를 참여하는 주체들의 활동영역의 범위와 수준에서 분류하면, 글로벌 거버넌스와 내셔널 거버넌스, 로컬거버넌스로 구분할 수 있다. 로컬거버넌스는 국가내 지역수준의 공동체를 중심으로 지방정부와 민간부문의 협력체제와 네트워크를 중요시한다. 한국의 경우 지방 분권화의 확대와 함께 지방정부의 역할 및 권한 확대에 초점을 맞추고 로컬거버넌스가 논의되었다.

로컬거버넌스는 지방정부뿐만 아니라 다양한 참여주체들의 네트워크를 형성하고 상호 협력을 통해 로컬 사회를 이끌고 공공문제를 해결을 추구한다.³⁾ 로컬거버넌스는 국가차원의 거버넌스와 달리 지방정부 혹은 지역주민(시민사회), 지역기업, 지역사회조직 등의 행위주체를 포함하는

조직 간의 네트워크가 형성되어 움직인다(그림2-1 참고). 이는 지방정부 수준의 자원배분과 정책결정, 공공서비스의 생산과 제공에 대한 결정권을 지역사회가 공유하여 자치권의 실질적인 행사와 확대를 의미하게 된다. 따라서 로컬거버넌스는 참여주체들 간의 협력과 참여의 관계를 통해 지역사회의 공공문제를 해결하는 특징을 보이기도 한다.

로컬거버넌스는 개방성, 참여성, 상호협력이라는 특징을 보인다. 지방정부의 권력을 바탕으로 한 지역사회의 통치가 아니라 지방정부, 시민사회, 지역기업, 지역사회조직 간의 상호 협력적, 의존적인 관계를 형성하고 지역사회의 발전과 문제 해결을 위한 다양한 네트워크를 활용한다. 이러한 특징은 지역 사회에 평등한 참여기회를 부여하는 민주주의 본래의 의미를 심화하고 대중들의 의견을 정책에 반영할 수 있다는 장점이 있다.

<그림 2-1> 로컬거버넌스의 일반적 운영 형태



자료: 최준호, 2014; p.205

3) 로컬거버넌스 개념의 다양한 이론들에 대한 정리는 배웅환, 2005: 191-192 참고

하지만 이러한 로컬거버넌스의 특징을 잘 실현하기 위해서는 지역의 분권적인 권력구조, 지역의 참여 보장과 지역주민들의 주인의식, 참여의식 그리고 개방적인 상호협력 등이 갖추어져야 한다. 한국의 경우 지방자치제가 시행되기는 했지만, 다양한 참여주체들의 협력 기반과 지방정부의 역할 변화 등에서 한계를 보이고 있다.

2. 로컬거버넌스의 이해관계자 및 발전

로컬거버넌스의 주요 이해관계자는 크게 국가, 시장, 그리고 시민사회를 들 수 있다(서혁준, 2010: 178-179). 국가(혹은 지방정부)의 사례로는 시장, 시의원, 관료 등 공직자와 시, 시의회, 부처나 위원회 등을 들 수 있다. 시장(혹은 지역기업)은 사업가, 기업가, 업종별 기업 조직, 상공회의소 등을, 시민사회는 사회단체, 시민단체, 근린 주민조직 등을 그 사례로 들 수 있다.

단순히 국가나 지방정부가 권위를 재분배하는 것만으로는 성공적인 로컬거버넌스를 보장할 수 없다. 주요 이해관계자들이 장기적인 네트워크를 구축하기 위해 노력할 때 좋은 로컬거버넌스가 가능하며, 이해관계자들이 자발적으로 조화와 집합적 행동을 보일 때 거버넌스의 성장이 가능하다(서혁준, 2010: 180-181). 일례로 많은 유럽 정부들은 노 젓기(row)보다는 조정(steering)의 역할을 해야 하며, 자발적 이해관계자들과 정책과 집행을 성사시키기 위해 노력하고 있다(Stroker, 2000:98-104). 한편 Stroker는 도시적 차원에서 좋은 로컬거버넌스를 만들기 위해 정부는 도덕적 권위와 포럼을 통한 의사소통, 거버넌스 조정을 위한 보조금 제공, 모니터링 절차 확립 등을 강조해야 한다고 보았다.

3. 로컬거버넌스와 내생적 지역활성화

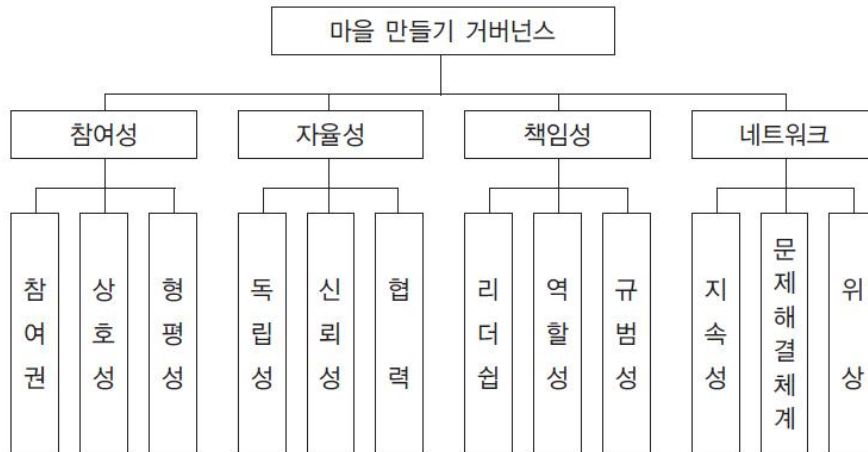
로컬거버넌스는 공간적 측면에서 국가 내의 특정 지역 차원에서 이루어지는 거버넌스의 한 유형이다. 여기서 지역이란 행정적으로 구분되는 지역의 공간을 바탕으로, 정치적·경제적·사회문화적 활동이 이루어지는 공간의 단위라고 할 수 있다. 또한 로컬거버넌스는 주요 이해관계자들 간의 네트워크로 이루어지는 추상적인 공간의 차원을 포함한다. 따라서 내생적 지역활성화 사업의 거버넌스는 해당 지역에서 내생적 지역활성화와 관련된 다양한 이해관계자들의 상호적 네트워크라고 정의될 수 있다.

내생적 지역활성화는 1990년대부터 주민들의 삶의 질 개선에 대한 요구가 높아지면서 본격화되었다. 주민의 참여를 통해 지역을 자발적으로 조성하고 정체성을 회복하는 운동은 미국과 일본, 영국 등 세계 각지에서 실현되었다. 특히 일본의 ‘마치즈쿠리’ 운동은 한국의 마을만들기 운동으로서의 내생적 지역활성화에 큰 영향을 미쳤다. 일본의 마치즈쿠리는 1970년대 중반 이후 전국적으로 확대되어 작은 정비사업에서 시작해 지구단위의 도시정비사업과 재개발 사업 혹은 지방마을의 활성화 사업 등에 광범위하게 시행되고 있다. 따라서 내생적 지역활성화 운동은 개인 혹은 지역공동체가 지역에 대한 관심과 가치를 재발견하는 과정에서 주민 자체 체계를 구축하는 것과 같다.

이러한 차원에서 내생적 지역활성화는 로컬거버넌스와 연계되어 추진될 필요가 있다. 마을만들기는 기존의 공공부문(정부)과 민간부문(기업)의 전통적인 민관협력 체계에 기초하고 있다. 반면 거버넌스는 전통적인 민관협력 체계뿐만 아니라 시민사회와의 네트워크를 중요시한다. 특히 내생적 지역활성화 사업은 정책의 시작에서 시행에 이르기까지 주민의 참여를 극대화하는 주민주도형 정책에 심혈을 기울여야 한다. 따라서 내생적 지역활성화 사업에서 로컬거버넌스 체제의 구축은 반드시 필요하며, 거버넌스 구축을 위해 다양한 이해관계자들의 상호협력이 요구된다.

이러한 차원에서 김영 외(2008: 92)는 내생적 지역활성화에서 거버넌

<그림 2-2> 내생적 지역활성화 거버넌스 모형



자료: 김영 외, 2008; p.92

스 구성의 주요 요소들을 <그림 2-2>와 같이 설정하였다. 이들은 거버넌스에 관한 기존의 논의와 내생적 지역활성화 거버넌스의 관점으로부터 네 개의 기본 요소(참여성, 자율성, 책임성, 네트워크)와 12개의 세부 요소를 설정한 바 있다.

이와 같이 내생적 지역활성화는 그 추진에서 로컬거버넌스의 구축과 긴밀하게 연계되어 추진되어야 하며, 이 둘 사이에 공통적인 요소들을 설정해 함께 추진할 수 있다. 한국의 경우 내생적 지역활성화와 로컬거버넌스 모두 1990년대부터 등장한 대안적인 정책으로서 아직 그 성과를 가늠하기는 어렵다. 하지만 성공적인 로컬거버넌스의 구축과 그 네트워크에 기반한 내생적 지역활성화가 시도된다면 보다 긍정적인 결과를 보여줄 수 있을 것이다.

제 3 장 유후인정 개관과 분석의 틀

제 1 절 유후인정의 지역특성

1. 지역 개요

유후인(湯布院)정은 규슈 북동부 오이타(大分) 현의 중앙에 위치하고 있다. 유후다케(由布岳)산(1,584미터)를 비롯한 1,000미터 정도의 산들이 둘러싼 유후인(湯布院) 분지를 중심으로 동서 약 8킬로미터, 남북 약 22킬로미터, 면적 약 128평방 킬로미터의 마을이다. 마을은 남북에 길고 북쪽에는 츠카하라(塚原) 고원이 펼쳐있고 남쪽에는 오이타 강에 따라 시모유노히라(下湯平)지구가 있다. 규슈 최대 도시 후쿠오카(福岡)시에서 마을 중심지까지 약 100킬로미터, 자동차로 약 2시간, 오이타현 현청소재지 오이타시에서는 약 40킬로미터, 자동차로 약 1시간의 거리이다. 교통은 국도로 동쪽에 오이타시, 서쪽에 구루메(久留米)시와 연결되고 있고

<그림 3-1> 연구대상 지역

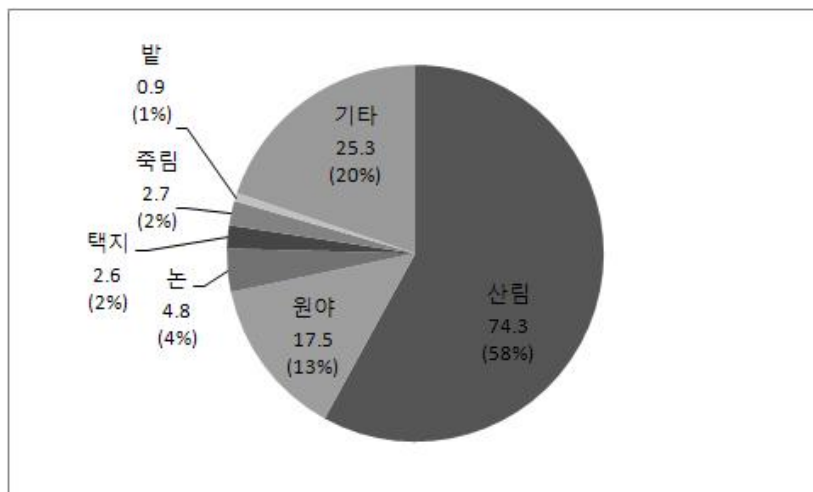


구루메시에서 후쿠오카시, 구마모토(熊本) 시, 나가사키(長崎) 시에 연결된다. 또, 규슈 횡단도로를 통해 동쪽에 벳푸시, 서쪽에는 아소(阿蘇) 산을 지나 구마모토(熊本) 시와 연결되고 있다. 또한 철도 규 다이(久大)선이 마을을 지나가고 있고 오이타시, 구루메시, 후쿠오카시와 연결된다.

기후는 연간 평균 기온이 12~13도로 낮은 편이고 여름은 최고기온이 27~28도로 시원하지만 겨울은 -1~0도까지 내려 일본에서는 추운 편이다. 또한 하루의 일교차가 심하고 높은 습도와 겹쳐서 유후인 분지에 아침 안개가 낀다. 이 아침 안개가 유후인 온천의 명물이 되고 있다.

마을 내 토지이용은 전체의 70%를 산림과 원야가 차지하고 논밭과 주택지는 유후인 분지 안과 오이타 강변의 시모 유노히라 지구에 집중하고 있다(그림 3-2 참조). 그리고 옛날부터 탕치장(湯治場; 탕치 온천장)으로 알려진 유후인(由布院) 온천, 유다이 라(湯平) 온천, 츠카하라(塚原) 온천의 3개 온천이 있고 온천 용출(湧出)량 및 온천(源泉) 수가 모두 풍부하다.

<그림 3-2> 유후인정의 용도별 토지면적 (평방km)



자료 : 由布市 관청 자료에서 재구성

에도(江戸) 시대(1603~1867년)에는 유후인 온천지는 역참으로, 유노히라 온천지는 탕치장으로 영위하고 있었다. 유노히라 온천은 메이지(明治) 시대(1868~1912년) 이후에도 대중적 탕치장으로 알려져 있었는데 유후인 온천에 사람들이 모이기 시작한 것은 1920년대에 들어오고 나서이다. 벳푸 온천개발의 주도적인 인물 아부라야 구마 하치(油屋熊八)가 1920년에 유후인에 별장을 건축하여 판매한 것과 1925년에 철도 규다이선이 유후인까지 개통한 것이 유후인 온천에 온천가가 생겨난 계기였다. 그러나 제2차 대전 중 및 그 후에는 관광 분위기가 사라졌고, 대전 후한 때를 제외하고서는 유후인 또한 침체기에 들어갔다.

2. 인구 추이

유후인(湯布院)정은 1955년에 유후인(由布院)정과 유노히라(湯平)촌이 통합되어 탄생한 마을로서, 두 지역의 글자를 하나씩 조합하여 지역의 이름으로 하였다. 유후인정의 인구는 1955년의 통합 이후 1985년까지 12,000명 전후로 추이하고 1985년 이후에는 계속해서 감소해 2005년에는 11,042명이 되었다. 일본의 농산촌은 1960년대 이후 지속적으로 인구가 감소하였는데, 유후인의 경우도 1960년의 인구 12,683명을 기준으로 할 때 2005년의 인구는 약 13% 감소하였다.

그러나 세대수는 오히려 증가 경향에 있고 1960년의 2,700세대에서 2005년에는 4,520세대까지 1,820세대, 약 67%나 증가하였다. 이것은 농촌에서 관광지에 전환해 고용기회가 창출되므로 단신 세대와 핵가족이 증가하였기 때문이다. 또, 마을 내에 주둔하는 자위대 관련 인구가 약 3,000명 있다.

인구동태에서 자연 동태는 계속해서 조금씩 증가하고 있다. 사회 동태는 매년 800~900명 정도의 전출자와 700~800명 정도의 전입자가 있어 사회적 감소가 약간 진행되고 있다. 그러나 과소화 현상이 진행되고 있

는 오이타현 산간지역의 다른 마을과 비교하면 인구감소 수가 적은 편이다. 또, 지역 내를 지구별로 보면 주변부에서는 과소화가 진행되고 있고 중심부인 유후인 분지에서는 인구집중 경향이 나타나고 있다. 마을 전체로는 감소율이 많지 않지만, 지구 간에서는 인구 격차가 확대되고 있다는 것이다.

<표 3-1> 유후인정의 인구추이

연도 (년)	인구 (명)	세대수 (세대)
1960	12,683	2,700
1965	12,595	2,993
1970	12,025	3,069
1975	11,371	3,195
1980	11,905	3,496
1985	12,005	3,666
1990	11,725	3,669
1995	11,521	4,037
2000	11,407	4,256
2005	11,042	4,520

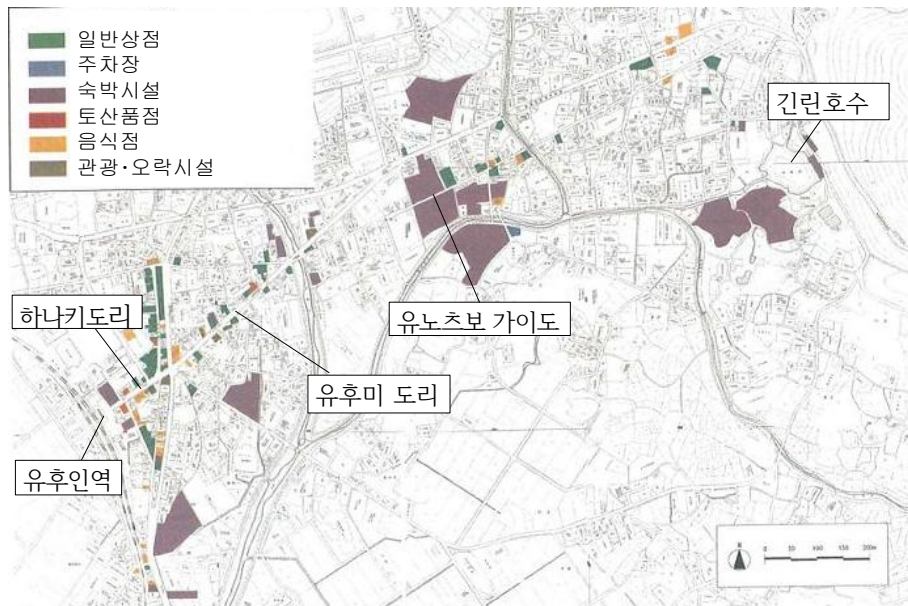
자료 : 阿部 誠, 1993: 154, 由布市 홈페이지에서 재구성

3. 관광시설 입지의 변천

1) 1970년의 관광시설 입지 상황

1970년대의 유후인정은 역전에 위치한 ‘하나노키 도리(花の木通り)’에만 작은 상점가들이 나열된 작은 촌이었다. 또한 현재는 중심거리에 속하는 유후미 도리(由布見通り)는 당시 주민들을 대상으로 한 상점만이 듬성듬성 입지한 상황으로 관광시설이 전무한 상황이었다.

<그림 3-3> 1970년 관광시설 입지 상황

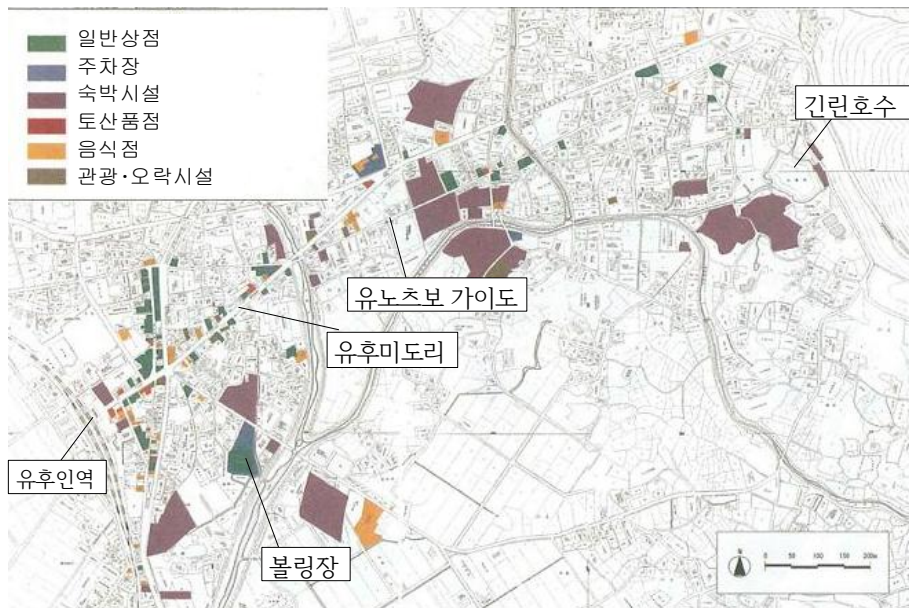


자료 : 자료: 協同組合地域づくり九州, 2006: 4

2) 1980년의 관광시설 입지 상황

유후인정은 1980년대에 발전하기 시작했다. 역 근처에는 토산품점과 볼링장과 같은 오락시설이 입지 하기 시작했고, 유후미 도리와 유노츠보가이도(湯の坪街道) 사이에서는 원래 있던 운수회사들은 떠나고, 음식점과 오락시설들이 그 자리를 메우기 시작했다.

<그림 3-4> 1980년 관광시설 입지 상황

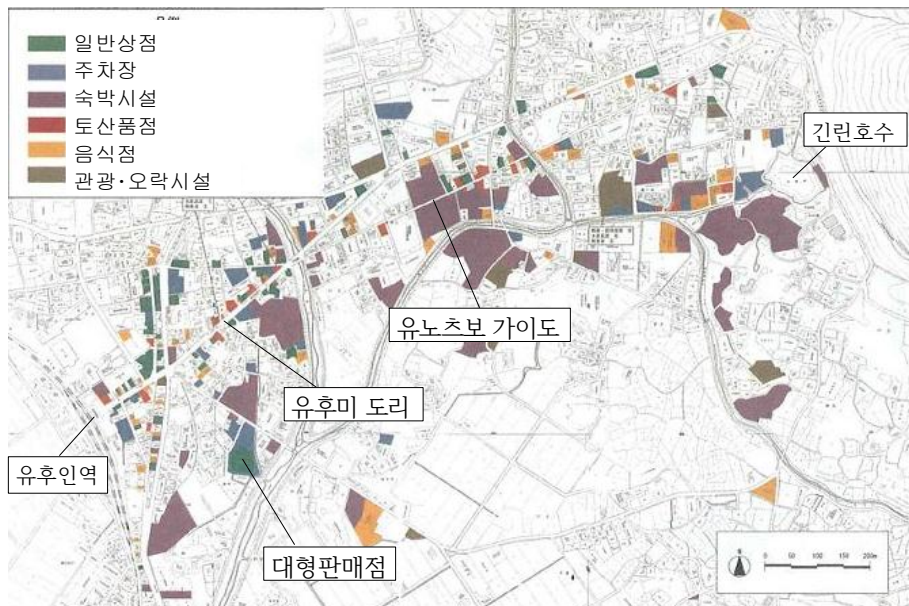


자료 : 協同組合地域づくり九州, 2006: 5

3) 1990년의 관광시설 입지 상황

유후인정이 가장 급격히 발전한 것은 1990년대이다. ‘유후미 도리’와 ‘긴린(金鱗)호수’를 관광 자원으로 한 관광객 대상의 점포들이 우후죽순 생겨나게 되었다. ‘긴린 호수’ 주변에는 음식점이 증가하였고, ‘유후미 도리’와 ‘유노츠보 가이도’에 넓게 걸쳐 오락시설과 주차시설들은 넓어졌으며, 각종 토산품 점과 민예촌 그리고 숙박시설 등이 입지가 시작되었다.

<그림 3-5> 1990년 관광시설 입지 상황

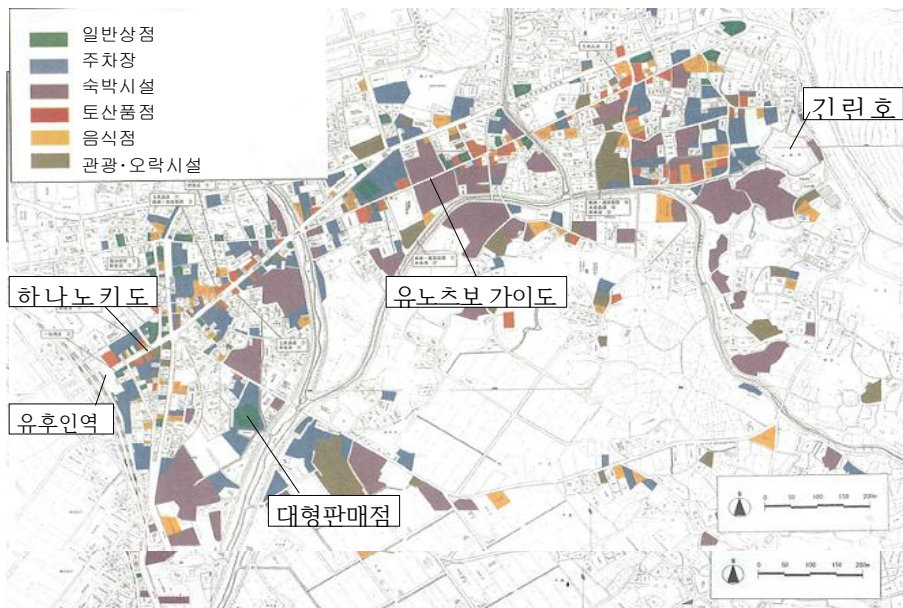


자료 : 協同組合地域づくり九州, 2006: 5

4) 2000년의 관광시설 입지 상황

2000년대에 들어서는 ‘유노츠보 가이드’변을 중심으로 점포가 더욱 많이 들어섰다. 주변 민가와 밭은 토산물 점포, 갤러리, 편의점, 주차장 등으로 바뀌고, 버스터미널은 규모를 축소하여 농협마트가 입지하게 되었다.

<그림 3-6> 2000년 관광시설 입지 상황



자료 : 協同組合地域づくり九州, 2006: 6

제 2 절 유후인정의 경제·산업 특성

1. 경제·산업 개요

1960년의 유후인정은 취업자 구성비에서 농업이 50%를 점할 정도로 농업 중심의 농촌이었다. 그러나 이후 정부의 경작면적을 줄이는 정책과 소득저하로 농업이 빠른 속도로 쇠퇴하며 농가 세대의 감소와 농가인구의 감소를 진행시켰다. 이 결과 농업취업자는 1960년부터 2000년까지의 40년간에 80% 감소하였다.

이를 대신해서 증가한 것이 도소매업과 서비스업이다. 특히 서비스업의 비중이 지속적으로 증대하여 급속한 산업구조의 변동을 겪었다. 2000년에는 총 취업자 7,129명 중 농림어업 종사자가 불과 7.5%에 지나지 않

<표 3-2> 유후인정의 산업별 취업자 수의 변화 (명)

연도 (년)	총수	농림어업	건설제조업	서비스업	기타 3차산업*
1960	6,215	3,090	560	2,565	
1965	6,295	2,388	878	1,230	1,799
1970	5,825	2,057	748	1,346	1,674
1975	5,260	1,495	688	1,369	1,708
1980	5,959	1,196	794	1,496	2,473
1985	6,133	1,060	786	1,784	2,503
1990	6,493	797	797	2,278	2,621
1995	7,088	672	875	2,849	2,692
2000	7,129	538	764	3,073	2,754

자료 : 由布市 관청 자료에서 재구성

*기타 3차 산업에는 도소매업과 공무 취업자, 운수통신 등이 포함되어 있고, 이 중에서 도소매업과 공무취업자의 비중이 대부분을 차지함

고 서비스업 종사자가 약 43%, 도소매업 종사자가 약 18%를 차지하는 산업구조가 되었다. 한편 건설업 취업자는 7.8%, 제조업은 3.0%로 총 취업자에 차지하는 비중이 아주 작다.

유후인정과 이에 인접하는 2개 마을(하사마(挾間)정, 쇼나이(庄内)정)의 사업소 수, 종업원 수를 비교하면 유후인정에서는 사업소 수 809개, 종업원 수 6,829명으로 다른 마을보다 모두 총수가 많은 것을 알 수 있다. 산업별로 보면 도소매업, 음식업, 서비스업의 비율이 높다. 이것은 유후인정이 관광지로 존립하고 있어서 관광객에 대응하는 업종이 많기 때문이다.

<표 3-3> 주변 마을 별 사업소 수 및 종업자 수 (개, 명)

구분	유후인정	하사마정	쇼나이정	유후인정	하사마정	쇼나이정
농림어업	7	1	8	147	3	151
관업	0	0	1	0	0	14
건설업	45	62	63	378	314	359
제조업	18	29	37	184	1,318	636
전기가스·수도업	2	2	2	11	10	7
운수·통신업	12	13	13	154	175	139
도소매업·음식점	376	175	156	1,462	1,366	631
금융보험업	7	6	3	64	26	26
보통산업	10	15	7	121	28	13
서비스업	322	157	127	3,155	2,474	991
공무	10	7	7	1,163	128	135
총수	809	467	424	6,839	5,842	3,102

자료 : 大分縣の商業, 2002

2. 관광산업 개요

1) 관광객 수 및 소비액과 숙박시설 추이

유후인정의 연간 관광객 수는 1965년에 70만 명에 불과했던 것이 유후인의 이름이 알려지면서 빠른 속도로 상승하여 2005년에는 385만 명에 달하였다(표 3-4 참조). 이 중에서 약 30%가 숙박관광객이다. 관광객의 증가에 따라 관광소비액도 40년간에 40배 증가하였고 2005년에는 154억 엔에 이를 정도로 온천관광산업이 발전하였다. 1991년의 경우 온천관광 소득은 농업 총 생산액의 7.2배(阿部誠, 1993: 162)가 되었다.

여관 등 숙박시설(보양소 제외)은 총 167개소로서 대규모 시설이 적고 수용정원은 총 7,448명으로 전체적으로 큰 편이 아니다. 유후인정에 있는 3개 온천, 유후인 온천, 츠카하라 온천, 유노히라 온천 중에서 유후인 온천이 숙박시설의 60%, 수용정원의 80%가 차지하고 있다.

<표 3-4> 유후인정의 관광객 추이

연도	관광객수(천명)			관광소비 액 (백만엔)	숙박시설	
	일일관광 객	숙박관광 객	합계		시설수 (개)	수용정원 (명)
1965	460	241	701	390	-	-
1970	720	377	1,097	841	92	4,540
1975	1,061	381	1,443	1,648	96	4,279
1980	1,407	492	1,899	3,811	107	4,065
1985	2,123	600	2,724	7,383	110	4,589
1990	2,826	794	3,621	11,130	126	5,057
1995	2,950	861	3,811	14,618	135	5,937
2000	2,911	933	3,844	16,212	146	6,862
2005	2,960	892	3,852	15,397	167	7,448

자료 : 由布市 관청 자료에서 재구성

2) 유후인(由布院) 온천의 관광객 특성

유후인정 관광은 지속적으로 발전해 왔고 1990년 후반부터 관광객 수가 일정하게 유지되고 있다. 유후인(由布院) 온천 관광협회는 외부기관과 협력하여 2005년도에 ‘관광환경용량·산업 관련 분석 조사 및 지역 유래형 관광모델 사업’을 실시하였다. 사업보고서에서는 유후인 온천 관광객에 대해 다음과 같이 파악하고 있다(由布院溫泉觀光協會, 2006).

유후인정에는 도쿄, 오사카 등 전국에서 찾아오지만 규슈지역 안에서 가장 많이 찾아오고 특히 후쿠오카시에서 오는 관광객들이 많다. 함께 오는 동반자 수 평균은 3.6명으로 가족과 함께 오는 경우가 56.7%로 가장 많고 이어서 친구끼리 오는 경우가 27.3%로 두 번째이다. 회사 동료와 함께 오는 경우는 5.8%뿐이다.

유후인 온천을 찾아오는 방문횟수의 평균이 2.6번인데 특히 일일 관광객들의 방문횟수가 5.3번이나 된다. 연령별로는 40대, 60대 이상의 사람들은 5번 이상 방문한 경험이 있다. 숙박객들의 45.4%는 첫 방문이다.

<표 3-5> 유후인정의 관광소비액 추이

(천엔)

구분	1994년	1999년	2004년
음식비	996,858	1,088,908	1,153,518
참관비	667,740	814,055	436,835
토산물비	1,145,092	1,241,162	1,133,333
위락비	1,082,448	843,938	648,448
교통비	768,954	971,319	1,315,711
숙박비	9,413,770	10,818,036	11,331,524
합계	14,074,862	15,777,418	16,019,369

자료: 協同組合地域づくり九州, 2006: 3

(1) 유후인 온천 방문 교통수단

유후인 방문의 교통수단은 자가용차가 46.0%로 가장 많고 이어서 철도 28.4%, 비행기 26.2%의 순이다. 숙박객의 경우는 비행기나 철도가 많고 일일 관광객의 경우 자가용차가 많다. 연령별로는 40대와 50대가 페리보트를 타고 오는 비율이 다른 연령에 비해 높ی 나타나고 있다.

<표 3-6> 유후인 온천 방문 교통수단

항 목	비율 (%)
자가용차	32.3
철도	19.9
비행기	18.4
렌터카	7.7
고속버스	6.7
페리보트	5.2
전세 버스	3.9
노선 버스	3.3
택시	1.5
기타	1.0

자료: 協同組合地域づくり九州, 2006: 65

(2) 유후인 관광정보의 수집 방법

유후인에 대한 관광정보 입수 경로는 1위가 ‘여행잡지’로 43.3%, 2위가 ‘인터넷’으로 27.5%, 3위가 ‘입소문’으로 20.1%이다. 여행 유형별로 보면 숙박객은 ‘여행잡지’와 ‘인터넷’의 이용률이 높다. 일일 관광객은 ‘TV프로 프로그램’에서 정보를 얻은 경우가 많다. 연령별로는 연대가 올라갈수록 ‘TV 프로그램’과 ‘여행대리점’에서 정보를 수집한 비율이 높아진다. 인터넷을 가장 이용하는 세대는 30대이다.

<표 3-7> 관광정보의 수집방법

항 목	비율 (%)
여행잡지	28.4
인터넷	18.0
입소문이나 평판	13.2
TV프로그램	12.8
여행대리점	10.3
팸플릿	6.5
기타 잡지	4.8
신문	0.7
라디오 프로그램	0
기타	5.2

자료: 協同組合地域づくり九州, 2006: 66

(3) 유후인 온천 관광목적

관광객의 관광목적은 ‘온천에서 느긋하게 지낸다’가 76.3%로 가장 많고 2위의 ‘맛있는 음식을 먹는다’ 30.0%와 3위의 ‘기분전환’ 26.7%와는 큰 차이가 있다. 숙박객의 관광목적은 상기 목적 이외에 ‘가고 싶은 여관에서 숙박한다’(21.4%)가 4위에 들어가 있고, 일일 관광객의 경우에는 ‘자연을 만끽한다’(44.4%)의 비중이 가장 크다. 연령별로 보면 30대는 다른 연대에 비해 ‘맛있는 음식을 먹는다’가 가장 많고, 50대는 ‘자연을 만끽한다’의 비중이 가장 크다.

<표 3-8> 유후인 온천 관광목적

항 목	비율 (%)
온천에서 느긋하게 지낸다	33.2
맛있는 음식을 먹는다	13.1
기분전환	11.6
자연을 만끽한다	10.0
가족이나 친구와의 친목	9.2
가고 싶은 여관에 숙박한다	7.1
쇼핑을 즐긴다	3.4
드라이브를 즐긴다	2.7
명소, 유적을 방문한다	1.8
취미나 관심사를 하러 간다	1.6
직장 일에 관한 시찰이나 공부	1.0
그림 등을 감상한다	0.8
스포츠나 야외활동을 즐긴다	0.7
축제나 계절이벤트에 참가한다	0
기타	4.0

자료: 協同組合地域づくり九州, 2006: 67

(4) 유후인 온천에 대한 인상

관광객이 가지고 있는 유후인에 대한 인상은 ‘자연을 가깝게 느낄 수 있는 시골다운 환경이 좋다’가 40.2%로 가장 많고 이어서 ‘복잡하지 않고 느긋하다’가 33.6%, ‘사람과 자동차가 많아 복잡한 분위기가 있다’가 24.0%로 많다. 숙박객들이 가지고 있는 인상으로는 ‘숙박소 분위기와 마을 경관이 좋다’, ‘특별하게 신경을 쓰고 있는 숙박소가 있다’가 많고 일일 관광객의 경우 ‘사람과 자동차가 많아 복잡한 분위기가 있다’가 가장 많다.

연령별로는 40대는 ‘자연을 가깝게 느낄 수 있는 시골다운 환경이 좋다’의 비중이 다른 연대에 비해 적고 ‘사람과 자동차가 많아 복잡한 분위기가 있다’의 비중이 높ی 나타나고 있다. 이와 같이 유후인을 ‘자연환경이 좋다’, ‘느긋하다’식으로 긍정적으로 생각하는 사람들이 있는 반면 ‘사람이나 차가 많다’, ‘복잡하다’라고 부정적으로 생각하는 사람들도 있다는 것을 알 수 있다.

<표 3-9> 유후인 온천에 대한 인상

항 목	비율 (%)
자연을 가깝게 느낄 수 있는 시골다운 환경이 좋다	19.6
복잡하지 않고 느긋하다	16.4
사람과 자동차가 많아 복잡한 분위기가 있다	11.7
숙박소 분위기와 마을 경관이 좋다	10.5
숙박소와 음식점의 식사가 맛있다	9.9
특별하게 신경을 쓰고 있는 숙박소가 있다	6.6
유후인과 맞지 않는 토산물가게가 눈에 띄다	4.8
유후인이 다양한 표정을 가지고 있어 재미있다	4.3
숙박소와 시내 분위기가 너무 다르다	3.0
지명도만이 앞서 있다	2.8
숙박요금 등이 비싸다	2.4
문화적 시설이 많다	2.0
너무 멀다	0.4
기타	5.7

자료: 協同組合地域づくり九州, 2006: 68

3. 유후인(由布院) 온천 관광산업의 위상

1) 유후인 온천지의 관광 대상

유후인 온천 관광산업의 경제적 파급효과는 유후인(湯布院)정과 이에 인접한 2개 마을, 하사마(挾間)정과 쇼나이(庄内)정, 그리고 이들 마을 외부에도 영향을 미치고 있다. 먼저 관광 관련 6개 업종(숙박시설, 관광시설, 기타 서비스업, 음식점, 토산품 소매업, 기타 소매업)에 대해 유후인 온천지 내 영업상황을 살펴본다면, 대상이 가장 많은 업종은 숙박시설의 113억 엔이고 그다음은 음식점의 11.5억 엔이다.

이들 업종이 다른 업종보다 훨씬 큰 매상을 올리고 있다. 그 중에서도 숙박시설은 다른 업종보다 15~25배 정도의 매상이 있다. 따라서 숙박시설과 음식점, 특히 숙박시설의 경제생산이 유후인 온천에서 가장 큰 것을 알 수 있다.

<표 3-10> 유후인 온천 업종별 관광매상 추계

업종	관광소비액 (천엔)	유후인정 내 파급	총 파급효과
숙박시설	11,331,524	2.165	2.850
관광시설	436,835	2.100	2.741
기타 서비스업	648,448	1.759	2.301
음식점	1,153,518	2.063	2.732
토산품 소매업	680,000	1.765	2.511
기타 소매업	453,333	1.608	2.367
합계	14,703,658		

자료: 協同組合地域づくり九州, 2006: 79

*관광소비액은 2004년 관광통계 *관광소비액에서 교통비는 제외됨

*총 파급효과는 유후시내와 시외를 합산한 것임

2) 유후인 온천 관광산업의 경제 파급효과

유후인 온천 관광산업이 가져오는 단계별 경제 파급효과의 경우, 협동조합 규슈 지역 만들기(協同組合九州地域づくり)에 의하는 경제 파급효과 조사는 1단계에서 5단계까지 파급효과를 단계적으로 구분하고 있다. 1단계 파급효과는 유후인 온천지 6개 업종의 관광 매상 추계치를 1로 하고 이를 1차 파급으로 한 것이다. 2단계는 6개 업종의 지출을 2단계로 한다.

1단계 매상에 따른 지출은 도매업, 제조업, 운수·통신업, 건설업, 기타 업종에 파급하는 것으로 하고 이를 2차 파급으로 하고 있다. 3단계는 2단계에서 파급한 각 업종의 매상에서 발생한 지출을 3차 파급으로 하고 있다. 인건비는 대부분 유후인 안에서 소비되는 것으로 하고 있다. 4단계도 3단계와 같이 3단계 세서 파급한 각 업종의 매상에서 발생한 지출을 4차 파급으로 하고 있다. 5단계는 4단계의 인건비와 기타 경비지출에 소비성향을 승하여 5차 파급으로 하고 있다. 소비성향은 2004년도 규슈 지구의 가계조사에서 나온 수치를 사용하고 있다.

6개 업종의 유후인정 내에 미치는 경제 파급효과와 유후인정 내외 모두에 미치는 총 파급효과를 본다(표 3-10 참조). 유후인정 내 파급효과에서 가장 큰 업종은 숙박시설의 2.165이고 그다음은 관광시설(2.100), 그리고 음식점(2.063)의 순이다. 총 파급효과에서도 가장 큰 업종은 숙박시설(2.850)이고 두 번째가 관광시설(2.741), 세 번째가 음식점(2.732)이다. 경제 파급효과 측면에서도 숙박시설이 유후인정 경제뿐만이 아니라 역외에도 가장 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

그 다음에 파급효과를 금액으로 보면 <표 3-11>과 같이 된다. 즉, 유후인정 내의 총 파급효과는 1단계에서 147억 엔이었던 것이 최종적으로 309억 엔이 되고 있다. 그리고 인접 2개 마을에의 경제 파급은 9.2억 엔, 유후인정 외부 지역에는 100억 엔으로 총 파급효과는 409억 엔에 이르고 있다. 유후인정 내에 대한 파급 승수가 2.102로 마을 내에 약 2배의 파급효과를 가져오고 있다. 총 파급 승수는 2.783으로 유후인 온천의 관광산

<표 3-11> 관광관련 6개 업종의 경제파급효과

(천엔)

	유후인정내	유후인정 인접 2개 마을	유후인정 외부	파급총계
1차 파급	14,703,658	0	0	14,703,658
2차 파급	9,653,493	465,574	4,790,131	14,443,624
3차 파급	4,888,518	308,184	3,992,564	8,881,082
4차 파급	1,366,181	120,496	1,038,005	2,404,186
5차 파급	291,283	26,096	195,531	486,814
합 계	30,903,132	920,350	10,016,232	40,919,364
파급 승수	2.102	0.063	0.681	2.783

자료: 協同組合地域づくり九州, 2006: 78

업이 유후인정 내외에 약 2.8배의 파급효과를 주고 있는 것을 알 수 있다.

유후인 온천 관광산업 6개 업종 중에서 숙박시설이 매상액에서도 경제 파급효과 측면에서도 다른 업종에 비해 높은 수치를 나타내고 있다. 숙박시설에 대한 관광소비액은 113억 엔이다. 이것이 유후인정 내에는 245억 엔의 파급효과를 가져오고 있고 파급 승수는 2.165이다. 유후인정 인접 2개 마을에는 7.3억 엔, 0.065의 파급효과가 있고, 유후인정 외부에는 78억 엔, 0.685의 파급효과가 있다. 이 결과 총 파급효과는 323억 엔, 2.850이 되고 있다. 숙박시설은 유후인 온천지에 위치하고 있으나 고용 등의 효과 때문에 유후인정 내만이 아니라 외부 지역에도 큰 파급효과를 가져오고 있다.(표 3-12 참조)

3) 유후인 온천 관광산업의 위상

유후인 온천의 관광산업이 가져오는 경제 파급효과는 유후인정만이라도 309억 엔, 역외에는 100억 엔, 합해서 409억 엔에 이른 것을 알 수 있었다. 파급 승수에서 보면 유후인정 내에 2.1, 역외에 0.7, 전체적으로는

<표 3-12> 숙박시설의 경제파급효과

(천엔)

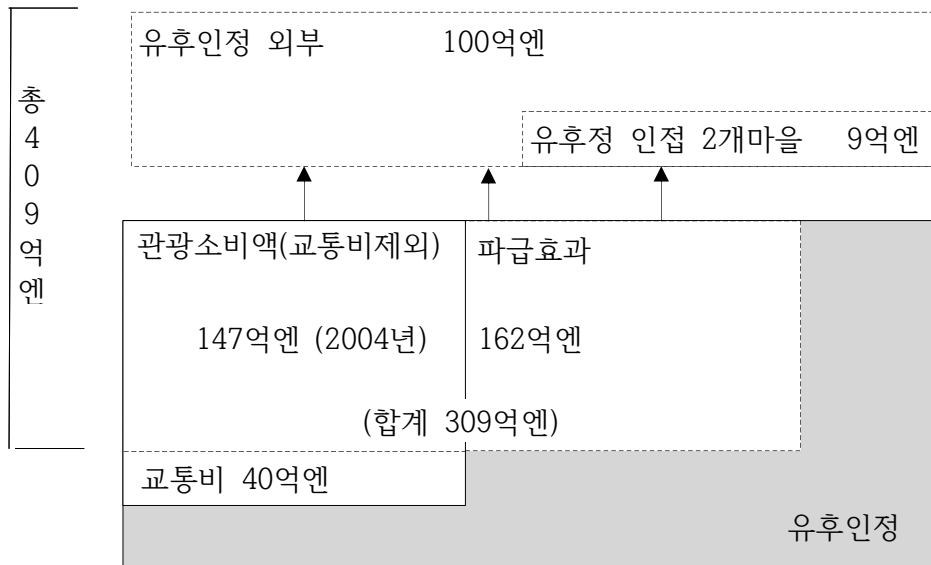
	유후인정내	유후인정 인접 2개 마을	유후인정 외부	파급총계
1차 파급	11,331,524	0	0	11,331,524
2차 파급	7,844,873	366,253	3,332,535	11,177,408
3차 파급	3,995,342	245,464	3,401,831	7,397,173
4차 파급	1,119,410	101,373	869,916	1,989,326
5차 파급	241,957	21,541	161,283	403,240
합 계	24,533,103	734,631	7,765,568	32,298,671
파급 승수	2.165	0.065	0.685	2.850

자료: 協同組合地域づくり九州, 2006: 79

2.8의 파급효과가 있었다. 이러한 수치를 보면 유후인 온천 관광산업이 얼마나 유후인정이나 외부지역에 공헌하고 있는지를 알 수 있다. 특히 가장 관광객의 소비액이 많은 숙박시설은 유후인정 내에 245억 엔, 2.2의 파급효과, 역외에 78억 엔, 0.7의 효과, 합해서 323억 엔, 2.9의 효과를 가져 오고 있다. 파급 승수만으로 보면 관광산업 6개 업종의 파급효과보다 같거나 높다. 따라서 유후인 온천의 관광산업, 특히 숙박시설은 유후인정 경제를 이끌어가는 데에 주도적 입장에 있는 것을 알 수 있다.

또 관광산업 6개 업종에서의 유후인정 거주 종업원 수는 추계 4,384명이다. 이것은 유후인정 전체 거주 취업인구 6,131명의 71.5%를 점한다. 이것은 유후인 온천 관광산업이 유후인정 거주자에게 많은 고용기회를 주고 있다는 것을 나타내고 있다.(그림 3-17, 표 3-13 참조)

<그림 3-7> 유후인 온천 관광산업이 가져 오는 경제파급효과



자료: 協同組合地域づくり九州, 2006: 85

<표 3-13> 유후인 온천 관광산업 고용추계

업 종	사업소 수	유후인정 거주 종업원수 평균	고용 추계
숙박시설	175	13.41	2,347
관광시설	38	2.33	89
기타 서비스업	104	0.67	70
음식점	195	4.12	803
토산품 소매업	60	4.73	284
기타 소매업	202	3.92	792
합계	774		4,384

자료: 協同組合地域づくり九州, 2006: 84

제 3 절 분석의 틀

이 연구에서는 내생적 지역활성화의 단계별 추진사업의 특성과 참여 주체의 역할, 그리고 참여주체의 관계 변화를 실증적으로 분석하려는 것이다. 이를 위해 기존 연구를 근거로 단계설정의 기준, 사업유형 및 사업 내용과 참여주체의 분류항목, 참여주체의 역할 유형을 추출한다. 그리고 추출된 기준 및 요소를 분석 대상지인 일본 유후인정의 내생적 지역활성화 진행과정에 적용시켜서 동 마을에 대한 분석항목을 도출하도록 한다.

1. 내생적 지역활성화의 진행단계 설정

1) 지역활성화 진행단계에 관한 논의

지역활성화란 지역 내 복수의 주체들이 모여 상호작용을 통한 보완관계를 만들어 사회·경제·문화적인 활동을 촉진하는 것이다. 따라서 지역활성화에 참여하는 주체들은 연계관계를 구축한다. 또, 이 참여주체 간 관계는 지역의 활성화 정도에 따라 변화된다. 이는 지역 주체들이 보다 균형적으로 보다 효율적인 보완관계로서 지역활성화를 수행하려고 하기 때문이다.

제3세계의 개발에 대한 국제원조를 연구하는 오하마 히로시(大浜 裕)는 데이비드 코튼의 조직발전단계론을 이용해 낙후지역의 개발에서 야기되는 지역조직의 양상 변화를 다음과 같이 3단계로 구분해 설명했다.(大浜裕, 1995: 25-26) 1단계 마을 안에서 작은 활동을 일으켜서 주민들의 의식을 바꾸고 주민조직을 만든다. 2단계 마을 내의 생산·소비·관리 활동으로 연결된 주민들로 복수의 기능 조직을 형성하여 공동체의 역량을 강화한다. 3단계 가장 효율적으로 기능 조직을 중심으로 그 주변 조직들을 통합하여 지역적 조직을 형성한다. 위의 3 단계는 제3세계의 낙후지역에 대한 사례를 논한 것이지만, 일반적인 낙후·쇠퇴지역에서의 여건도 유사하기 때문에 지역조직의 양상 변화는 비슷하게 일어날 것이다.

사토 요시노부는 “시민이 참가하는 마치즈쿠리”에서 ‘주민 주도형의 마을만들기’를 실현하기 위해서는 주민과 행정이 파트너십을 맺어서 ‘주민 참가’, ‘주민 기획’, ‘주민주도’의 3 단계를 거쳐 주민 주도로 마치즈쿠리가 이행돼야 한다고 한다(佐藤快信, 2006: 27-32).

주민 참가 단계는 주민의 의식을 계발하는 단계다. 주민들에게 지역 만들기에 보다 많은 관심을 가지게 하고, 작업이나 학습이 즐겁다고 인식하게 한다. 또, 다음 단계로 이어지는 리더적 인재를 발굴하는 장이기도 하다. 이를 위해 주민들의 학습 프로그램은 현장조사(field work), 조사 결과 발표, 참가자의 과거에 학습한 것을 활용하는 것들로 이루어진다.

주민 기획 단계는 이전 단계에서 발굴한 인재를 지역리더로 육성하고 참가자들 간의 네트워크 형성의 장을 만드는 단계이다. 이 단계의 프로그램은 기초정보의 공유화, 그룹 제안 만들기, 전체 평가로 이루어진다.

세 번째, 주민주도 단계는 지금까지 형성된 네트워크 기반 위에서 주민들이 주체적으로 지역 만들기를 주도하는 단계이다. 이 단계에서는 무엇보다 지속 여부가 중요하다. 따라서 운영계획된 프로그램을 시뮬레이션하고, 참가 시민의 관점에서 기획을 확인하는 작업과 리뷰를 통해 피드백하는 작업이 중요하다.

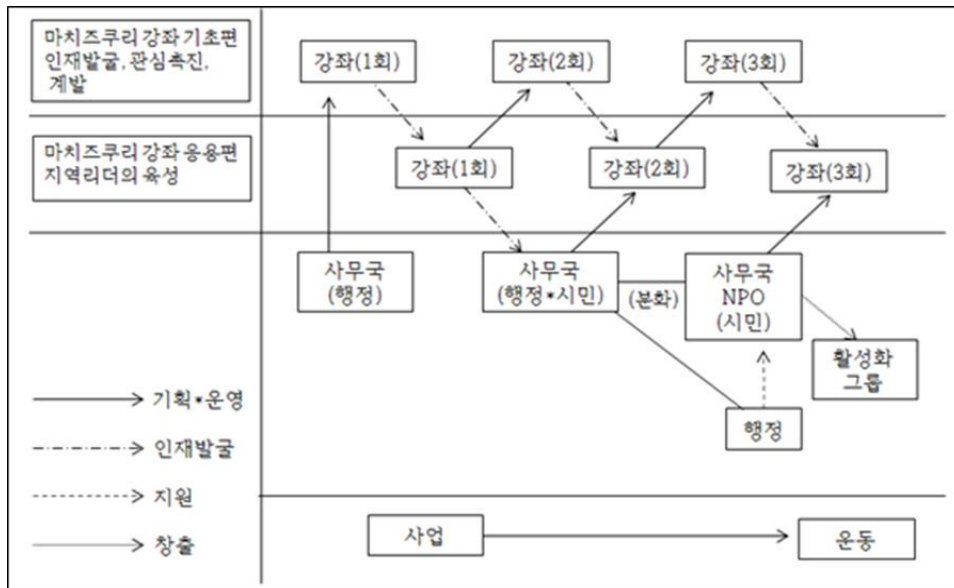
이와 같은 3 단계를 걸친 주민 주도형 마을만들기 프로세스는 나선식 구조를 갖는다. 행정기관의 기획·운영 기능이 먼저 주민 주체의 사무국이 되고, 그다음 NPO와 같은 조직이 되어 간다는 것이다.

김선기 외는 이 사토의 논의에 국내외의 지역 만들기 정책과 사례를 붙여서 주체별 역할에 대해 논의하고 있다.(김선기 외, 2007: 133-144) 이에 따르면 제1단계인 주민참가 단계는 지방정부나 시민단체 등이 지역 만들기의 초기 리더가 되어 지역주민을 강연회, 토론회, 현장조사, 워크숍 등에 참여시켜 학습하도록 하는 단계임을 말하고 있다. 다만 지방정부 공무원들의 지역 만들기에 대한 이해도가 낮을 경우, 지방정부 관련 담당자도 학습의 대상자가 될 수 있다고 한다.

제2단계인 주민기획단계에서는 지역의 리더들이 초기 지역 만들기의 리더들(행정이나 시민단체)과 상호협력관계를 맺어 구체적인 계획을 수립하고, 지역 만들기에 대한 비전과 의의를 지역주민들에게 알리고 참여를 독려한다. 그러나 초기 리더들과 마을 리더들 간에 갈등이 일어날 경우가 많아, 이때 중재, 조정하는 일단의 매개집단의 역할이 요구된다고 한다. 이 매개집단은 보통 시민단체나 전문가 등이 담당하게 된다.

제3단계인 주민주도단계에서는 모든 지역 만들기 계획의 수립뿐만 아니라 사업의 집행, 평가 및 환류 작업들을 지역 리더들과 지역 주민이 상호협력하며 수행하게 된다. 다만 지역 만들기가 지속되면서 지역주민들 간에서는 다양한 갈등이 발생하는데 이를 조정하기 위해서는 시민단체와 전문가 등의 매개집단의 역할도 여전히 필요하다고 한다.(그림 3-8 참조)

<그림 3-8> 주민주도형으로의 이행과정



자료: 佐藤快信, 2005: 31

마쓰오 다다스(松尾 匡, 2003, 2005)는 마을만들기를 리더십과 시민참여라는 관점에서 다음과 같이 두 가지 유형으로 분류하였다.

① A유형: 리더에 의한 혁신적인 제안 → 찬성하는 시민이 모여들어 실천(모여들지 않으면 실패)

② B유형: 기존 이해관계자(stakeholder)들의 욕구 표명 → 이해관계자 모두 동의 → 전체 합의에 근거한 활동

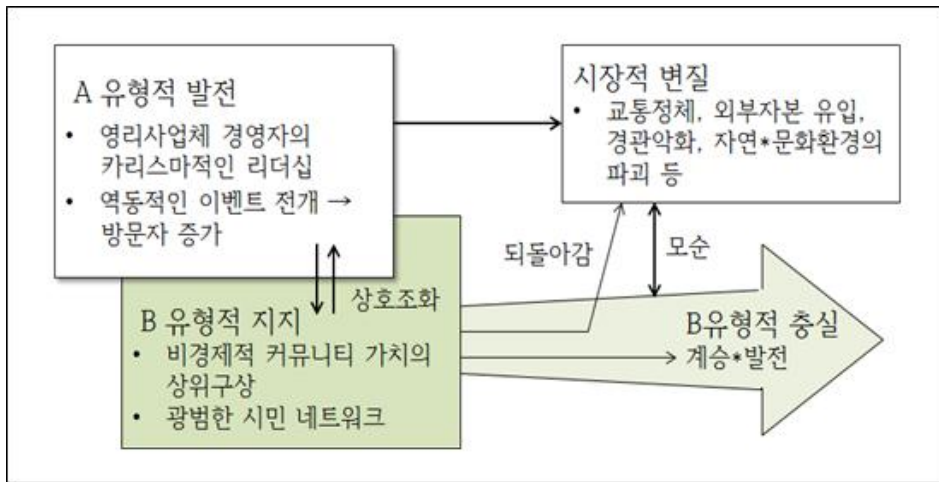
A유형은 처음에는 리더가 주도하고, 일반시민의 참여는 비교적 실행 가능한 일에 그치지만 시민은 누구나 참가할 수 있는 가능성을 가지고 있다. 또 사전에 찬성자가 적어서 자금에 의존하는 사업을 한다는 점과 사업에 실패했을 때에 리더가 책임을 진다는 점을 감안하면 조직형태는 영리 사업체의 형태를 갖게 될 경우가 많다.

B유형은 기획단계에서부터 일반 시민이 의사결정에 참여하도록 역할이 주어져 있으나, 그 참여 범위는 사업과 관계가 깊은 이해관계자에 한정된다. 또 사업은 이해관계자 모두의 욕구를 반영하여 합의로 운영되기 때문에 그 조직은 공동체적인 원리로 운영하게 된다.

이어서 마쓰오는 이들 두 가지 유형을 사용해서 마을만들기의 바람직한 발전과정에 대해 논했다. 마을만들기 초기단계는 리더 주도의 A유형으로 발전되어야 하고, 그 후 점차 전체 관계자가 공동 합의하는 B형으로 전환되어야 한다. 리더가 계속 발전만을 추구해가면 일반 시민의 요구와 엇갈리게 되어 사회적 문제가 발생하기 때문이다.

그러나 B유형으로 전환된다는 것은 조직문화나 가치가 공유된다는 것을 뜻하다. 이는 곧 기존의 A유형 조직의 문화나 가치관을 따르지 못한다면 탈락한다는 것이다. 이런 상황이 진행되면 일부만의 폐쇄적인 동호회로 변형되어 외부의 욕구에 대해 문을 닫아 버린다는 폐쇄 집단이 되고 만다. 이에 마쓰오는 폐쇄 집단화가 진행되기 전에 누군가가 A유형으로 다시 변화하여 새로운 욕구에 대응하는 새로운 사업을 실행하여야 한다고 했다.

<그림 3-9> 마을만들기의 전환



자료: 松尾匡, 2005: 12

마쓰오가 주장하는 마을만들기의 발전적인 과정을 정리하면, 초기단계에서는 A유형의 리더 주도형 주체가 지역활성화를 주도한다. 이후 많은 참여자가 모여들어 이해관계자의 폭이 확대되면 합의에 의거한 B유형 조직 형태로 전환되다., 그리고 폐쇄 집단화를 방지하기 위해 A유형의 리더 주도형 조직과 B유형의 참여자 합의형 조직이 상호적으로 나타나게 된다는 것이다(그림 3-9 참조).

이상, 기존 연구들의 지역활성화 진행단계를 정리하면 <표 3-14>과 같이 된다. 즉, 오하마는 조직형태의 변화에 따라 주민조직 형성단계, 복수 조직 형성단계, 지역적 조직 형성단계로 구분하고 있다. 사토, 김선기 외는 주민의 참여 수준과 역할 변화에 따라 주민참여 단계, 주민 기획단계, 주민주도 단계로 구분하고 있다. 마쓰오는 참여주체의 형태에 따라 주민리더에 의한 활성화 사업이 시작되는 초기단계, 참여자가 공동 합의하는 성숙기, 조직문화나 가치의 공유가 발전되어 가는 발전기로 구분하고 있다.

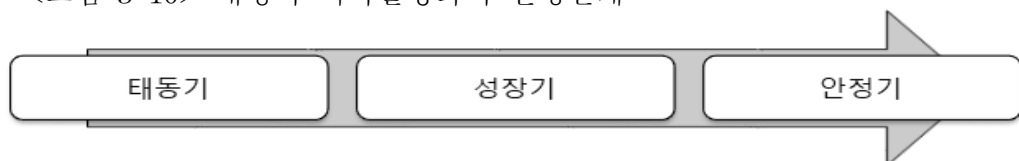
<표3-14> 기존연구, 지역활성화에서의 발전적 진행단계

구분		오하마(1995년)	사토(2005년), 김선기외 (2007년)	마쓰오(2003년)
발 전 단 계	1 단 계	<ul style="list-style-type: none"> 주민조직 형성 활동에 의한 의식 번식력 	<ul style="list-style-type: none"> 초기 리더에 의한 지역 주민의 학습과 의식의 변혁 지역 리더 발굴 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 주도형 사업 시작 찬성자의 집합 영리사업 조직
	2 단 계	<ul style="list-style-type: none"> 복수 주민조직 형성 주민 간 공동체의식 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 초기 리더에 의한 지역 리더 육성 주민에 의한 지역 만들기 계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 참여자의 증가 참여자 합의형 사업 운영 공동체 조직
	3 단 계	<ul style="list-style-type: none"> 효율적인 조직이 부각 지역적 조직 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 리더와 참여자, 역주민간의 네트워킹 완결 주민에 의한 지역 만들기 사업 집행 	<ul style="list-style-type: none"> 리더 주도형 사업과 참여자 합의형 사업의 상호 실행
분류 기준		조직 형태	조직 참여 수준	참여 주체의 형태

2) 내생적 지역활성화의 진행단계 설정

기존의 연구를 살펴보면 조직형태, 주민참여 수준, 참여주체의 형태 변화에 따라 내생적 지역활성화 단계를 구분하고 있다. 본 연구의 목적은 내생적 지역활성화의 단계별 참여주체와 추진사업 특성을 밝히는 데에 있기 때문에 본 연구에서는 참여주체와 추진사업 내용의 변화에 따라 내생적 지역활성화의 진행단계를 설정하도록 한다. 즉, 첫 번째 단계는 지역활성화가 시작되는 태동기, 두 번째 단계는 지역주민에게 확산되고 활발해지는 성장기, 세 번째 단계는 지속적으로 지역활성화가 진행되는 안정기로 구분한다.<그림3-10>참조

<그림 3-10> 내생적 지역활성화의 진행단계



2. 사업유형 및 사업내용 구분

내생적 지역활성화의 단계별 추진사업 특성을 분석하기 위해, 먼저 기존 연구를 통해 추진사업의 유형과 내용을 추출한다. 박소형(2008)은 마을만들기 사업의 구성 요소를 도출하기 위해 살고 싶은 도시 만들기 개념을 도입하여 하드웨어 만들기, 소프트웨어 만들기, 휴먼웨어 만들기의 3가지 유형으로 구분하였다. 이와 유사한 사업유형으로 이상민(2008)은 하드웨어 만들기, 소프트웨어 만들기, 사람 만들기로 구분하였다. 이규선(2012)은 위의 구분을 토대로 하드웨어 만들기, 소프트웨어 만들기, 휴먼웨어 만들기로 구분하였다(이규선 외, 2012; p.149). 한편 일본 국토교통성 도시국(2012)은 하드웨어 만들기과 소프트웨어 만들기로 구분하고, 휴먼웨어 만들기에 관한 내용은 소프트웨어 만들기에 분류하였다.

<표 3-15> 사업유형에 따른 사업내용 분류

사업유형	사업내용
하드웨어	골목 가꾸기, 놀이터 가꾸기, 공원 가꾸기
	가로환경정비, 휴게공간 정비
	상업시설 정비
	문화·복지시설 설치 및 관리운영 주민편의시설 설치 및 관리운영
소프트웨어	이벤트 기획·운영
	소득창출 프로그램
	점포 관리운영
	관광 상품화 마을 선전·홍보
휴먼웨어	주민조직 구성
	마을만들기 유지 및 관리
	협약 만들기
	정보수집·제공 주민교육

이 연구에서는 사업유형을 살고 싶은 마을만들기 개념과 박소형(2008) 및 이상민(2008)이 제시한 유형, 또 이를 토대로 구분한 이규선이 제시한 유형을 참고하여 하드웨어, 소프트웨어, 휴먼웨어로 분류하도록 한다. 사업유형에 따른 사업내용은 중복성 및 유사성을 검토하여 재정리하여 <표 3-15>처럼 나타냈다.

다음으로, 앞서 검토한 사업유형과 사업내용에 의거해서 유후인정 내생적 지역활성화 활동 내용에 적용시킬 수 있는 분석항목을 추출한다. 즉, 하드웨어 측면에서는 인프라 시설 정비, 가로 및 상업시설 정비, 관광시설 정비, 경관 만들기로 구분하고, 소프트웨어 측면에서는 이벤트 기획·운영, 관광서비스 개발·운영, 특산품 개발, 마을관광 홍보로 구분한다. 휴먼웨어 측면에서는 주민조직 구성, 주민교육, 협약 만들기, 정보수집·제공로 구분한다(표 3-16 참조).

<표 3-16> 유후인정 내생적 지역활성화 사업유형 분류

하드웨어	소프트웨어	휴먼웨어
인프라시설 정비	이벤트 기획·운영	주민조직 구성
가로 및 상업시설 정비	관광서비스 개발·운영	주민교육
관광시설 정비	특산품 개발	협약 만들기
경관 만들기	마을관광 홍보	정보수집·제공

3. 참여주체 구분

많은 연구자들이 내생적 지역활성화의 참여주체는 해당 지역의 주민, 행정, 전문가, 시민단체로 구성된다고 말하고 있다. 이 연구에서는 선행 연구에서 제시한 4개 유형 중에서 전문가와 시민단체를 하나로 묶고, 공공, 전문가·단체, 주민·조직의 3개 유형의 추진주체를 기준으로 분류하도록 한다.

<표 3-17> 유후인정 내생적 지역활성화 참여주체

구분	참여주체
공공	지방정부 (유후인정)
	광역 지방정부 (오이타형)
	중앙정부
단체·전문가	상공회 / 농협
	기획전문가 / 규슈예공대학 / 계획기술연구소
주민·조직	여관업체 / 상업업체 / 농가 / 일반 주민
	관광협회·여관조합 / 내일의 유후인을 생각하는 모임 / 상가 조합 / 관광종합사무소 / 관광행동회의 / 구역 자치회

공공에는 기초자치단체인 유후인정, 광역자치단체인 오이타(大分) 현, 그리고 중앙정부로 구분한다. 전문가 및 단체는 관광협회·여관 조합, 상공회, 농협, 기획 전문가, 규슈 예공 대학, 계획기술연구소로 구분한다. 원래 상공회와 농협은 공공단체에 속하나 특정 주체를 대상으로 한 시책을 강구하고 영향을 미치기 때문에 단체로 분류하였다. 또 주민 및 조직은 여관 업체, 상업 업체, 농가, 일반 주민, 4~10인회, 유후인의 자연을 지키는 모임, 내일의 유후인을 생각하는 모임, 상가 조합, 지구 자치회, 관광종합 사무소, 관광 행동 회의로 분류한다. 유후인정 내생적 지역활성화 참여주체는 <표 3-17>와 같다.

4. 참여주체 역할

내생적 지역활성화의 단계별 참여주체 역할을 분석하기 위해, 먼저 기존 연구를 통해 추진사업 참여주체의 역할 내용을 추출한다. 박경근 (2015)은 마을만들기 사업의 참여자와 그 역할을 다음과 같이 정리하였

다. 즉, 지방행정은 행정적, 재정적 지원, 전문가는 행정적 지원, 전문분야 지원, 자문을 수행하고 있다고 분석하였다. 이규선(2012)은 마을만들기 단계별 참여주체 역할을 다음과 같이 정리하였다. 즉, 지방행정은 자금 지원, 단체는 주민의견 수렴, 섭외, 정보제공, 주민 및 주민조직은 주민의견 수렴 및 진행상황 전달, 주민참여 유도, 전문가는 주민의견 수렴, 주민-행정 간 조율, 전문분야 자문의 역할을 담당하고 있는 것으로 분석하였다. 우치다(内田奈芳美, 2006)는 마치즈쿠리 지원제도에 관한 연구에서, 지원을 활동 신청 도움, 아웃리치 지원, 역량 향상 방책, 시민활동 지원자의 행태에 나누어서 지방정부의 지원 형태를 조사하였다. 특히 참여자의 역량 향상에서는 일본 지방행정이 활동거점 제공, 교류의 장 제공, 정보·기술·상담·행정 지원을 수행하고 있다고 분석하였다. 한편 일본 국토교통성은 중간지원조직이 담당하는 기능으로서 정보수집 발신 기능, 연계 강화 기능, 개별지원기능(인재육성, 상담, 자금지원, 업무대행)을 올리고 있다. 이상의 내용을 참여주체별로 참여 형태를 정리하면 <표 3-18>와 같이 된다.

앞서 검토한 참여주체와 참여 형태에는 유사한 항목이 다수 보인다. 따라서 항목이 가지는 요소의 범위를 크게 설정하고, 유후인정 내생적 지역활성화의 참여주체 역할 형태에 적용시킬 수 있게 분석항목을 추출

<표 3-18> 참여주체 별 참여 형태

구분	참여 형태
지방행정	행정·상담·자금·기술 지원, 정보제공, 활동거점·교류의 장 제공
단체·전문가	자금·상담·기술 지원, 행정도움, 전문분야 지원, 자문, 업무대행, 섭외
주민·조직	주민의견수렴, 주민-행정 간 조율, 정보수집·발신, 연계강화 지원, 인재육성

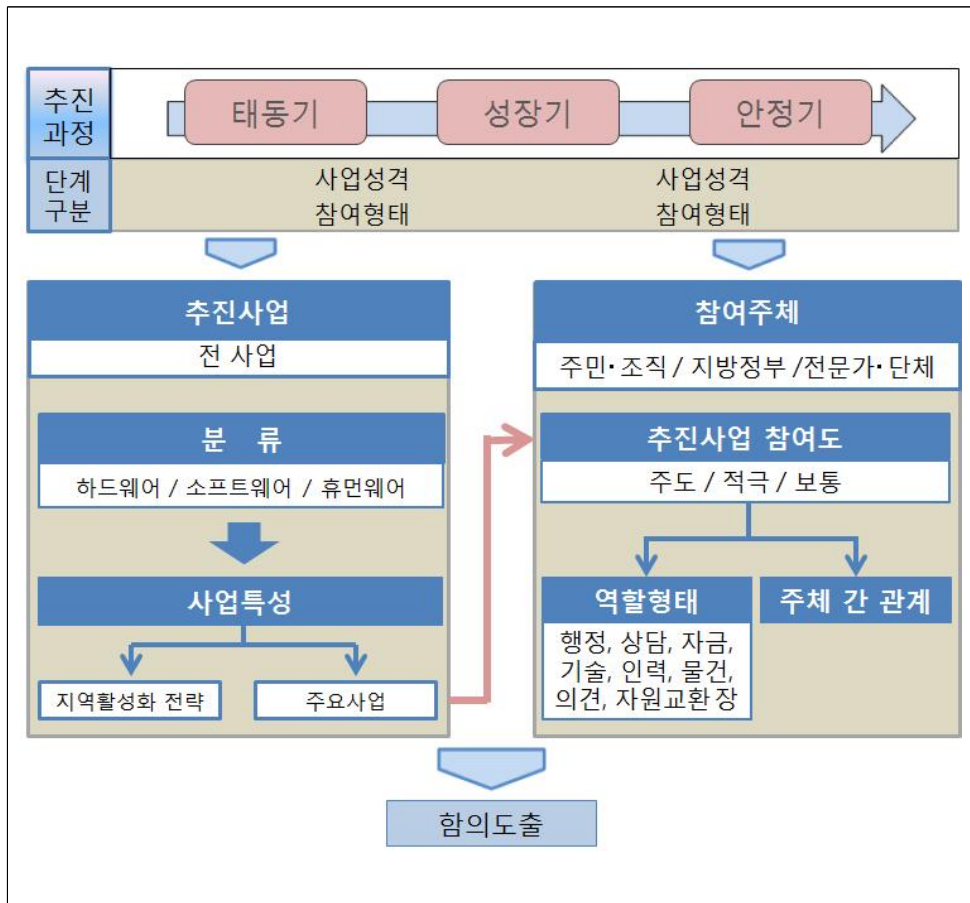
한다. 즉, 유후인정 내생적 지역활성화의 단계별 참여주체 역할 분석에서는 행정지원, 자금지원, 기술지원, 교류의 장 제공, 인력·물품 제공, 의견 제시로 구분한다.

5. 분석의 틀

이상과 같이 추출된 기준 및 요소를 통해, 먼저 유후인정 지역활성화 추진과정의 단계를 확인한다. 그다음에 각 단계에서 추진된 사업을 분류하여 추진사업의 특성을 추출한다. 지역활성화 전략은 지역주체의 활성화 활동을 통해 구체화되기 때문에 당해 시기의 사업내용을 포괄함으로써 그 시기의 지역활성화 전략을 알 수 있다. 그렇기 때문에 유후인정 각 단계의 추진사업 특성은 그 단계의 지역활성화 전략이라고 할 수 있다. 그리고 각 단계에서의 사업을 재정리하여 당해 지역 활성화 전략 하에서 추진된 주요 사업을 파악한다.

그다음은 각 단계 주요 사업마다 추진사업에 참여한 주체를 파악하고, 그리고 그들 참여주체가 수행한 역할과 참여주체들 간에 맺어진 관계를 살펴본다. 이상의 분석 흐름을 도표로 나타내면 <그림 3-6>과 같이 된다.

<그림 3-11> 분석 모형



제 4 장 유후인정 내생적 지역활성화의 단계 구분 과 단계별 추진사업 특성 분석

제 1 절 유후인정 내생적 지역활성화의 전개과정과 단계 구분

1. 유후인정 내생적 지역활성화의 전개과정

유후인정은 1953~1956년에 전국적으로 실시된 시정촌 통합으로 성립되었고, 2005년에 다시 실시된 시정촌 통합까지 50년간 행정구역을 유지하였다.⁴⁾ 유후인정의 발족은 1955년 2월로 새로 정장(町長)으로 선출된 이와오 히데카즈(岩男穎一)⁵⁾에 의해 출범하였다. 당시의 유후인정은 온천수가 나오지만 교통이 불편하고 보잘것없는 온천지로, 마을 경제는 관광산업보다 농업생산에 의존하고 있었다. 이와오 정장은 강력한 리더십을 발휘하여 부족하였던 마을의 인프라 시설을 정비하고, 보양 온천지를 지향해 병원과 숙박시설을 개설하였다.

1960년대는 일본의 고도 경제성장기로 전국 곳곳에서 개발 붐이 일어났다. 유후인정에서도 규슈 횡단도로가 1964년에 개통되어 이를 계기로 대규모 외부자본이 들어오기 시작되었다. 이와오 정장은 이것을 마을발전의 기회로 생각하여 대규모 휴양시설을 유치하였다.

4) 이 2개의 시정촌 통합은 당시의 연호에서 쇼와(昭和)의 대통합, 헤이세이(平成)의 대통합이라고 불린다. 쇼와의 대통합은 1953년의 '정촌 합병법'시행과 1956년의 '신시정촌 건설촉진법'에 의해 이루어졌으며, 헤이세이의 대통합은 '시정촌 합병의 특례 등에 관한 법률'에 근거를 두고 있다. 쇼와의 대통합에 의해 9,868개 있었던 시정촌이 3,472개로 줄어들었고, 헤이세이의 대통합에서는 2,395개의 시정촌이 1,821개로 줄어들었다.

유후인정의 경우, 1955년에 유후인(由布院)정과 유노히라(湯平)촌이 합해서 유후인정(湯布院)이 되었고, 2005년에 하사마(挾間)정, 쇼나이(庄内)정과 유후인정이 합해서 유후(由布)시가 되었다.

5) 이와오가 정장이 된 나이는 36세였고 1955부터 1974년까지 5기에 걸쳐 정장직을 맡았다.

한편, 1960년을 전후해서 마을 외부에 나가 있었던 여관 후계자들이 가업 계승과 결혼문제 때문에 유후인정에 귀향해 왔다. 나중에 지역활성화의 리더가 될 나카야 겐타로(中谷健太郎), 미조구치 군페이(溝口薰平), 시테 고지(志手康二), 도미나가 이와오(富永岩夫)들이다. 이와오 정장 체제하에서 주민들의 지역활성화는 이들 젊은 여관 경영자에 의해 시작되었다. 그 당시 유후인정의 관광은 아직 활발하지 않았고 여관업은 모두 영세하였다. 그래서 규슈 횡단도로 개통은 여관 업체들에게 관광객을 유치할 수 있는 기회가 되었다. 그들은 마을관광을 홍보하거나 관광객 내방을 위한 준비를 하였다.

이러한 활동에는 뒷받침해주는 단체가 필요한데, 그 역할을 하던 것이 관광협회였다. 관광협회는 여관 업체를 중심으로 한 단체로 여기서 협의한 것이 실천에 옮겨졌다. 그런데 여관 업체가 영세한 만큼 관광협회의 마을 주민에 대한 영향력이 적었고, 당시 경제력이 있었던 농가와 상업 업체를 중심으로 형성된 지연 관계에 의해 마을의 제 사항이 결정되었다.

1966년 전국 체육대회가 오이타현에서 개최되고 그 일부 경기가 유후인정에서도 실시되었다. 이 때 지연 관계에 관계없이 대회실행위원회가 조직되어 마을의 주체간 관계가 재구성되는 계기가 되었다. 이에 대회실행위원회 안에서 지역활성화의 필요성을 인식한 사람들이 나타나 그들은 하나의 집단을 만들었다. 여관 업체, 상업 업체, 농가 등으로 구성된 이 집단은 4명부터 시작되어 10명까지 늘어났으며, 인원수에 따라 4인 회, 10인회라 불렸다. 그리고 이들은 이와오 정장의 대규모 휴양시설 유치와 자연을 고려하지 않은 인프라 시설 정비에 대해 의문을 가지고 다른 활성화 방법을 찾기 시작하였다.

1970년 마을 근린의 이노세토(猪の瀬戸) 습원에 골프장 건설계획이 발표되었다. 이를 알게 된 여관 업체들은 관광협회 내에 급히 ‘유후인의 자연을 지키는 모임’을 설립하였다. 그리고 정장과 오이타현 지사까지 끌어들이며 반대운동을 전개하여 골프장 건설을 저지하였다.

1년 후, 자연보전만으로는 마을을 활성화하지 못한다고 판단한 여관 업체들과 10인회는 ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’을 결성하였다. 이 모임은 관광업체, 농가, 상업 업체의 젊은 사람들을 활동의 중심 멤버로 하고, 마을 각 단체의 대표자들을 끌어들여 평의원으로 두었다. 지금까지와 같은 지연 관계에 구속받는 일이 없이 자유롭고 새로운 발안에 의한 지역활성화 활동이 개시되었다. 업체 간의 연계를 이용한 사업이 실행되었는데, 이 중에서 가장 대표적인 것이 ‘소 한 마리 목장 운동’이다. 축산 농가의 진흥과 도농(都農) 교류를 지향한 것이었다.

그러던 중 1975년 오이타 중부에 큰 지진이 일어났다. 유후인정에서도 피해가 나 ‘유후인 피멸설’이 전국에 퍼져나가면서 예약 취소가 쇄도하여 마을 전체가 불안에 휩쓸렸다. 이에 여관 경영자들은 외부 기획가의 도움을 받아 각종 이벤트를 개최하였다. 이것이 현재까지 이어져 있는 ‘관광마차 운행’, ‘유후인 음악제’, ‘쇠고기 먹고 소리 지르기 대회’, ‘유후인 영화제’⁶⁾이다. 또 한편으로 ‘전국 마을만들기 심포지엄’을 열어 마을 주민들에게 시사점을 주기도 하였다.

보양 온천지에 대한 관심이 높아지면서 1977년 관민 합동의 서독 보양 온천지 연수여행을 실시하였다. ‘보양 온천지 구상’은 관 주도로 추진되고 새로 정장이 된 시미즈(清水)는 특별위원회를 구성하였다. 1982년에는 100일 심포지엄을 개최하고, 이 결과로써 ‘건강온천관’이 건설되었으며 1990년에 운영을 개시하였다.⁷⁾

또, 1980년대에는 주민 안에서도 자주적인 활동이 나타났다. 문화이벤트에 자극을 받은 영화와 음악의 동호회, 그리고 극단과 전통 북의 연주단의 탄생이 그것이다. 그리고 또 3개 지구에 활성화 그룹이 결성되기도 하였다.

1980년대 후반, 일본은 거품경제의 시기를 맞이하여 1987년에 ‘리조트 법’이 제정되었다. 이로 인해 전국 지방에 다시 개발 붐이 일어나 유후인

6) 다만 ‘유후인 음악제’는 2009년에 중단되었고, 그 후 2016년에 한 번 개최되었다.

7) ‘건강온천관’은 건설된 보양온천관의 이름이다.

정에도 대규모 외부자본이 몰려들어왔다. 그래서 유후인정 지방정부는 1990년에 ‘마을만들기 조례’를 제정하여 외부자본 진출에 대처하였다. 관광협회와 여관 조합은 관광종합 사무소를 설립하여 활성화 사업 주체 간의 연계를 강화하였다. 또, 2001년에는 지속적인 지역활성화를 실현하기 위해 ‘관광 행동 회의’라는 조직을 창설하였다. 이 조직은 사업의 발굴·계획·실시·관리, 정보 발신, 인재 육성 등의 기능을 가지고 이를 실천하였다.

한편 1990년대에 들어서면서 ‘유후인 온천’의 이름은 전국에 알려져 연간 약 380만의 관광객이 찾아오는 유명 관광지가 되었다. 그런데 관광지화가 진행되면서 또 다양한 문제가 발생하였다. 가로경관 파손, 교통정체, ‘유후인’ 명칭의 난용 등이다. 이에 대해 지방정부, 관광협회, 주민들은 조례·규약의 제정, 사회 실험의 실시 등을 통해 이들 문제에 대처하였다.(표 4-1 참조)

<표 4-1> 유후인정 내생적 지역활성화의 전개과정

(년)

	외부사항	주민의 지역활성화 활동	지방정부의 지역활성화활동
1955	규슈횡단도로 개통(64) 전국체육대회 개최(66)	여관업체 후계자 귀향(60년전후) 여관시설개선, 향토요리개발(65) 팸플릿 제작(66) 4인회 결성(66)	유후인정 발족, 이와오정장 취입(55) 후생병원 개설(62) 정영(町營)국민숙사 개설(63)
1970	이노세토 골프장 건설 계획 발표(70) 오이타중부 대지진발생 (75) 오이타현 일촌일풍운동 개시(79) 대형 판매점 진출 발표 (79)	‘유후인의 자연을 지키는 모임’결성(70) ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’결성(71) 관광마차운영/음악제 개최/ ‘소고기 먹고 소리치르기 대회’ 개최(75) 영화제 개최/마을만들기 심포지 엄 개최(75) ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’해산(78)	 관민합동 독일 보양온 천지 시찰(77)
1980	 리조트법 제정(87)	상가 꽃 게릴라운동개시(80) 상가 공동조합 결성(82) 물산협회 설립(83) 소도샤(草土舎)설립(87) 커뮤니티마트구상 모델사업 지정(87)	 보양온천지 구상에 관 한 100일 심포지엄을 개최(82)
1990		관광종합사무소 설치(90) 커뮤니티마트 사업개시(90)	건강온천관 개업(90) 마을만들기조례제정(90)
2000		건축·환경디자인 가이드북발행 (00) 관광행동회의 창설(01) 누루유(溫湯)지구 마치즈쿠리 회 의 신고규칙 제정(02)	교통사회실험 실시(02) ‘유후인 명칭사용 신고 요강’시행(02) 유후(由布)시로 통합 (05)

*굵은 글자는 조직형성을 나타냄

2. 유후인정 내생적 지역활성화의 단계 구분

유후인정의 지역활성화 과정 중에서 1970년의 골프장 건설 반대운동과 ‘유후인의 자연을 지키는 모임’ 결성은 지역활성화 활동의 전환에 큰 역할을 다하였다. 그때까지의 지역활성화 사업은 지방정부가 추진하는 인프라 시설 정비사업이나 대규모 휴양시설 유치가 주된 것이었으며, 여관 경영자들에 의한 활동도 있었으나 관광객 유치 등 여관업과 관련된 한정적인 것이었다. 또한 이 시기 마을의 문제를 인식한 주민 그룹 4인회가 결성되기도 하였다.

‘내일의 유후인을 생각하는 모임’은 ‘유후인의 자연을 지키는 모임’을 지역활성화 추진조직으로 전환한 것으로, 여관 경영자와 주민 그룹이 마을리더를 모아서 1971년에 결성한 것이다. 다 업종 사람들로 구성되어 있어서 이 모임을 통해 업종 간 연계사업이나 공동사업이 이루어졌다. 또, 그들의 적극적 활동으로 인해 지역활성화의 기운이 마을 주민들에게 확장되었다. 특히 1975년 자연재해를 극복하기 위해 추진된 문화이벤트는 매년 실시되어 마을 주민이 참여하는 활동의 장(場)이 되었다. 또한 지방정부는 보양 온천지 구상을 세우고 주민들과 함께 보양온천관 건설 계획을 추진하였다.

1990년에 들어와 지금까지의 지역활성화 사업이 결실을 맺어서 다양한 관광콘텐츠가 구체화되고 유후인정의 관광지화가 실현되었다. 그러나 관광지화에 따른 또 다른 문제가 발생하여 지방정부와 주민들은 마을만들기 조례와 규약을 제정하는 등의 방법으로 이에 대처하였다. 또한, 관광협회와 여관 조합은 합동으로 지역활성화를 관리하는 조직, 관광종합사무소와 관광 행동 회의를 설립하여 지방정부 및 마을 주체와의 관계를 조정하면서 체계적인 사업 추진체계를 구축하였다.

지역활성화 사업성격과 참여주체의 형태라는 관점에서 볼 때 유후인정의 내생적 지역활성화는, 1970년의 ‘유후인의 자연을 지키는 모임’ 결성과 1990년의 ‘마을만들기 조례’ 제정 및 ‘관광종합 사무소’ 설립을 기점

으로 전환된 것을 알 수 있다. 이에 따라 유후인정 내생적 지역활성화 과정은 이하와 같이 세 개 단계로 구분할 수 있다.

1단계는 지방정부가 지역활성화를 주도해 독자적인 사업을 전개하는 한편, 여관 업체가 한정적으로 사업을 취하는 과정, 그리고 소수의 주민이 집단을 구성하는 과정으로 지역활성화의 태동기이다. 1955년부터 1970년까지의 기간이 이에 해당한다. 그런데 여관 업체의 활동이 1964년의 규슈 횡단도로 개통 전후부터 본격적으로 시작되고, 주민 집단의 형성 또한 횡단도로 개통 이후에 이루어졌다. 이에 따라 유후인정 내생적 지역활성화 태동기는 또 초반과 후반의 두 가지 시기로 나누어볼 수 있다.

2단계는 여관 업체와 주민이 마을리더 조직을 구성하여 활성화 사업을 구체화시켜서 다양하고 실제적인 사업을 전개하는 과정, 그리고 지방정부가 주민과 함께 마을사업을 추진하는 과정으로 지역활성화의 성장기이다. 1970년부터 1990년까지의 기간이 이에 해당한다. 그런데 1975년의 자연재해는 그때까지의 활성화 사업의 성격을 전환시켰고, 1978년의 주민조직 해산에 따라 각 업체마다의 활동이 구체화되고, 또 지방정부와 주민에 의한 마을사업이 진행되었다. 이에 따라 유후인정 내생적 지역활성화 성장기는 또 초반, 중반, 후반의 세 가지 시기로 나누어볼 수 있다.

3단계는 관광협회와 여관 조합이 지역활성화 관리조직을 구성하여 지방정부 및 마을 주체들과 연계하면서 실제적이고 체계적인 사업을 추진하는 과정으로 지역활성화의 안정기이다. 1990년부터 2005년까지가 이에 해당한다. 그런데 지역활성화 사업의 체계화가 진행된 것은 2001년에 관광 행동회가 창설되고 나서이다. 이에 따라 유후인정 내생적 지역활성화 안정기는 또 초반과 중반의 두 가지 시기로 나누어볼 수 있다.(표 4-2 참조)

<표 4-2> 유후인정 내생적 지역활성화의 단계구분

구분	태동기 (1955 ~ 1970년)		성장기 (1970 ~ 1990년)			안정기 (1990 ~ 2005년)	
	전반	후반	초반	중반	후반	전반	후반
사업 성격	지방정부의 독자적인 사업 및 일부주민의 한 정적인 사업		마을리더 조직에 의한 다양하고 실제적인 사업과 지방정부 및 주민에 의한 마을사업			지역활성화 관리조직과 마을주체 및 지방정부에 의한 실제적이고 체계적인 사업	
주민 조직 (집단)							
주요 사업	-인프라시설 정비 -휴양숙박시설 개설·유치 -관광업 관련 사업		-마을사업 추진 -마을 특산품 개발 -문화이벤트 개최			-조례·규약 제정 -마을주체간 관계조정 -지역활성화사업의관리	
참여 주체 및 활동 내용	-지방정부: 도로·하천·수도시설등 정비 후생병원·숙박시설 개설 대규모 휴양시설 유치 -주민(여관업체): 시설개수, 향토요리개발 홍보활동 -주민(4인회): 논의		-지방정부: 보양온천관 건설 -주민조직(내일의 유후인들 생각하는 모임): 소 한 마리 목장운동 유후인 음악·영화제 쇠고기 먹고 소리치르기 대회 -주민(농가): 농축산물 특산품 개발 -주민(상업업체): 상가시설 정비 가공품 제조			-지방정부: 마을만들기 조례 제정 제도 제정 교통사회실험 실시 -주민조직(관광종합사무소·관광행동회): 마을주체간 연계 및 관계 조정 지역활성화사업 운영 관리 -주민: 규약 제정	

제 2 절 유후인정 내생적 지역활성화의 단계별 추진사업 특성 분석

1. 내생적 지역활성화 태동기의 추진사업 내용

유후인정 내생적 지역활성화 태동기는 1955년부터 1970년까지며, 지방 정부의 독자적인 사업과 일부 주민들에 의한 한정적인 사업이 실시되었다. 그런데 1964년의 규슈 횡단도로 개통을 경계로 사업내용이 바뀌어 태동기는 전반과 후반으로 나뉘볼 수 있었다. 태동기 전반 및 후반의 사업내용을 분석한 결과는 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 태동기, 시기별 추진사업

구분		전반	후반
하드웨어	인프라시설 정비	도로·하천·수도 정비	분뇨처리장 건설
	가로및상업시설 정비		
	관광시설 정비	후생병원·숙박시설 개설	휴양시설유치 여관시설개수
	경관 만들기		
소프트웨어	이벤트 기획·운영		향토축제
	관광서비스 개발·운영	국민보양온천지 지정 유치 활동	여행주유지 지정 유치 활동
	특산품 개발		향토요리개발
	마을관광 홍보	관광지홍보	관광팸플릿 제작
휴먼웨어	주민조직 구성		4~10인회 결성
	주민교육		
	규정 만들기		
	정보수집·제공		
주요사업		<ul style="list-style-type: none"> • 물리적 환경정비 • 마을관광 홍보 	<ul style="list-style-type: none"> • 물리적 환경정비 • 특산품 개발 • 마을관광 홍보 • 지역활성화그룹구성

1) 내생적 지역활성화 태동기 전반의 추진사업내용

태동기 전반은 유후인정의 발족부터 시작된다. 1955년, 행정구역 개편으로 유후인정이 탄생하여 이 때 실시된 선거로 군(郡)의 연합 청년단장이던 이와오가 정장이 되었다.⁸⁾ 그는 농림업을 주요 산업으로 하는 농촌마을 발전시키기 위해 주도적인 역할을 하였다. 이와오 정장이 먼저 시작한 것은 마을에 부족하였던 도로, 하천, 수도 등 주민의 물리적인 생활환경을 정비하는 것이었다. 이 물리적인 생활환경정비는 <표 4-4>에 있는 것처럼 1974년의 이와오 정장 마지막 임기까지 실시되었다.

<표 4-4> 이와오 정장 임기기간에 실시된 생활환경 정비사업

이와오 정장 임기 기간	생활환경 정비사업
제1기 (1955 ~)	상수도 가설공사 개시, 화장장 건설 개시
제2기 (1959 ~)	1960 하천 개수공사, 현도(縣道) 개수공사, 음료시설설치
제3기 (1963 ~)	1962 마을 신청사 완성 1963 정립(町立) 유치원 개설 1964 제1기 농지정비사업 착공 1965 정립(町立) 체육관 완성, 중학교체육관 신장개설 1966 초등학교 체육관 건설
제4기 (1967 ~)	1968 분뇨처리장 완성, 제2기 농지정비사업 착공 유후인(由布院)중학교 준공, 초등·중학교 건물 철근콘크리트화
제5기 (1971 ~ 1974)	1971 쓰레기처리장 완성, 학교급식센터 완성 1972 중앙공민관 완성, 토마토 선과장 개설, 실내수영장 개설 1973 마을 운동장 완성

자료: 湯布院町誌編集委員會, 1989

8) 이와오는 마을의 지주이면서 의사인 집안 출신으로 36세의 나이로 정장에 취임하였고, 1974년까지 5기를 연임하였다.

이와오는 정장 취임과 동시에 ‘온천보양 관광지 구상’을 발표하였다. 유후인정에 온천이 분출하였기 때문이었지만, 마을 바로 옆에는 일본의 대표적 온천지인 벳푸(別府) 온천지⁹⁾가 존재하였기 때문에 유후인정은 벳푸 온천지와 차별화할 필요가 있었다. 이에 관한 정장의 주장은 유후인정의 자원인 ‘농업, 온천, 자연의 산야’를 활용하자는 것이었고¹⁰⁾, 그 결과로써 ‘온천보양 관광지 구상’이 나온 것이었다. 이에 따라 지방행정 은 중앙정부 후생성(厚生省) 주관의 ‘국민 보양 온천지’ 지정¹¹⁾ 유치활동을 실시하고 1959년에 그 지정을 받았다. 그리고 ‘국민 보양 온천지’로서의 이미지를 확립하기 위해 대중들이 쉽고 저렴하게 이용할 수 있는 시설을 마련하였다. 그것이 후생연금 병원과 정영(町營) 국민숙사 유후산소(由布山莊)¹²⁾이고, 각각 1962년과 1963년에 개설되었다.

한편, 마을 발족 당시 유후인 온천에는 10개 정도의 작은 온천여관이 있었다. 벳푸 온천지가 인접하고 교통이 불편한 곳이었기 때문에 여관 업체들의 경영상태는 결코 좋지 않았다. 이들 여관 업체들은 이와오 정장의 ‘온천보양 관광지 구상’에 힘을 입어 규슈 일대를 돌아다니며 홍보 활동을 전개하였다. 특히 규슈의 대표도시 후쿠오카(福岡) 시에서는 유후인정에서 채집한 반딧불을 놓아주는 반딧불 행사를 여는 등 자연환경의 청정함을 알렸다.

9) 벳푸온천의 연간 관광객 수는 1957년 252만 명, 1961년 580만 명, 1971년에는 천만 명을 넘어섰다(別府市, 1973: 609).

10) 이와오 정장은 소신표명에서 “앞으로의 마을발전은 “제1차 산업, 온천, 자연의 산야의 3요소를 통합하고 역동적으로 가능하게 하는 것이 과제이다.”고 하였다.湯布院町誌編集委員會, 1989: 549)

11) 후생성은 온천의 의학적 효용에 착목하여 1954년부터 보건, 휴양에 적절한 온천지를 ‘국민보양온천지’로 지정하기 시작하였다. 규슈에서는 나가사키(長崎)현의 운젠(雲仙)온천이 처음으로 지정되고, 그 다음에 가고시마(鹿兒島)현의 기리시마(霧島)온천과 함께 유후인 온천이 ‘국민보양온천지’에 지정되었다. 2016년 현재 전국에서 94개소가 지정되고 있다.

12) 국민숙사란 자연공원이나 국민보양온천지 등 자연환경이 뛰어난 곳에 개설할 수 있는 숙박시설로, 국민이 저렴한 가격으로 이용할 수 있도록 1956년에 제도화되었다. 지자체가 설치·운영할 경우와 국민숙사협회가 일반 숙박시설을 지정할 경우의 두 가지가 있다.

이상과 같이 유후인정 내생적 지역활성화 태동기 전반에서 보인 추진 사업은 지방정부와 일부 주민, 즉 여관 업체들에 의한 것으로 나타났다. 지방정부의 지역활성화 사업은 하드웨어 측면에 집중되었으며, 마을 인프라시설 정비와 보양 시설 개설 등 물리적 환경정비가 실시되었다. 여관 업체들의 사업은 자신들의 경영난을 타개하는 것이 목적으로 소프트웨어 측면, 즉 마을관광 홍보가 실시되었다.

2) 내생적 지역활성화 태동기 후반의 추진사업내용

태동기 후반은, 규슈 횡단도로 개통(1964년)과 전국 체육대회 개최(1966년)라는 외적 요인에 의해 태동기 전반부터의 사업내용과 주민의 인식에 변화가 나타났다.

1964년은 도쿄올림픽이 개최된 해로 일본 각지에서 대규모 개발이 이루어졌다. 이 개발 붐에 따라 벳푸시로부터 유후인정과 아소(阿蘇)국립공원을 경유해서 구마모토(熊本) 시에 이르는 규슈 횡단도로가 건설되었다. 유후인정은 이를 기회로 삼아 공공기관의 휴양시설을 도로변에 유치하는 사업을 전개하였다. 이 결과 1970년까지 오이타(大分) 현립 ‘유후인 청년의 집’, 규슈 전락의 ‘고코노에(九重)레이크사이드 호텔’, 일본체육협회의 ‘청소년 스포츠센터’, 중앙정부 노동성 중소기업의 레크리에이션센터 ‘유후인 하이츠’가 개설 및 개업되었으며, 1971년 이후에는 도큐(東急)

<표 4-5> 이와오 정장 임기기간에 개설된 휴양시설물

이와오 정장 임기 기간	개설된 휴양시설물
제3기 (1963~)	1964 현립 청년의 집 개설 1965 고코노에(九重)레이크사이드 호텔 개업 (규슈전력)
제4기 (1967~)	1968 청소년 스포츠센터 개설 (일본체육협회) 1970 유후인 하이츠 개업 (중소기업 레크리에이션 센터)
제5기 (1971~1974)	1972 별장지 유후고원 개업 (도큐(東急)토지개발)

자료: 湯布院町誌編集委員會, 1989: 523~524

토지개발의 ‘별장지 유후고원’ 등 수십 개에 달하는 외부 민간 개발업체가 진출해왔다.(<표 4-5> 참조)

한편 여관 경영자들은 횡단도로의 개통으로 방문객이 증가될 것으로 판단하여 향토요리 개발이나 여관시설 개선에 힘을 썼다. 또, 철도에 의한 접근성을 높이려고 국철의 주유지(周遊地) 지정¹³⁾ 유치활동을 전개하였다. 1966년, 유후인정에서 전국 체육 체전의 경기 일부가 실시되었다. 여관 경영자들은 이를 기회로 삼아 마을 홍보를 위한 팸플릿을 제작하였다. 여관 경영자들이 기획·편집·집필한 것으로 나중에 출판인쇄업계에서 상을 받게 되었다. 이에 따라 마을에서의 여관 업체들의 위상이 조금씩 올라갔다. 그리고 마을에 관광 콘텐츠가 부족한 것을 인식한 그들은 다른 주민들과 함께 정장의 승인을 받아 전통 축제의 부활을 기획하였다. 그것이 분지 축제(盆地祭り)로 1968년에 초회가 개최된 이후 매년 열리게 되었다.¹⁴⁾

전국 체육대회를 개최하기 위해 유후인정 안에서 대회실행위원회가 구성되었다. 이 조직은 취락이나 마을 집단과는 관계없이 구성되어 주민들의 교류가 활발해졌다. 그리고 실행위원 안에서 마을의 미래를 생각하는 사람들이 나타나기 시작하였다. 이들은 저절로 모이기 시작하고 처음은 4명의 모임이었기 때문에 4인 회라고 하였고, 나중에 10명까지 늘어나 10인회가 되었다. 이들은 이와오 정장의 대규모 휴양시설 유치사업과 자연을 고려하지 않은 인프라 시설 정비사업에 위화감을 느껴 반대의를 표하였다.

이상과 같이 유후인정 내생적 지역활성화 태동기 후반에서 실시된 추진사업은 지방정부와 일부 주민, 즉 여관 업체들과 그 이외의 주민들에 의한 것으로 나타났다. 지방정부의 지역활성화 사업은 태동기 전반에 이

13) 국철은 1955년부터 주유권(周遊券)제도를 개시하였는데, 이는 지정된 주유지(周遊地)를 할인가격으로 여행 다닐 수 있는 제도이다. 관광객 증가가 기대되기 때문에 관광지마다 주유지 지정 유치활동에 나섰다.

14) 분지축제는 1976년에 한 번 중단되었다가 1982년부터 ‘유후인 분지축제’로 다시 시작되었다.

어 하드웨어 측면에 집중되었으며, 마을의 인프라 시설 정비와 휴양시설 유치라는 물리적 환경정비가 실시되었다. 여관 업체들의 지역활성화 사업은 하드웨어와 소프트웨어 측면에서 나타났다. 규슈 횡단도로의 개통으로 방문객이 증가할 것을 예상한 여관 업체들은 시설개선과 특산품 개발에 나섰고, 마치 실시하게 된 전국 체육대회를 기회로 마을관광을 홍보하였다. 또, 전국 체육대회 실행위원회라는 새로 구성된 주민 간 관계 속에서 지역활성화를 생각하는 그룹이 형성되었다.

<그림 4-1> 마을외곽에 건설된 ‘유후인 하이즈’(왼쪽)와 현(縣)립 ‘청년의 집’(오른쪽)



2. 내생적 지역활성화 성장기의 추진사업 특성

유후인정 내생적 지역활성화 성장기는 1970년부터 1990년까지이며, 마을리더 조직에 의한 다양하고 실제적인 사업과 지방정부 및 주민에 의한 마을사업이 추진되었다. 그런데 1975년에 일어난 자연재해와 1978년의 주민조직 해산으로 사업내용이 바뀌어 성장기는 초반과 중반 그리고 후반으로 나뉘볼 수 있었다. 성장기 초반, 중반, 후반의 사업내용을 분석한 결과는 <표 4-6>와 같다.

<표 4-6> 성장기, 시기별 추진사업

구분		초반	중반	후반
하드웨어	인프라시설 정비	쓰레기 처리장건설 공민관 건설		
	가로 및 상업시설 정비			꽃 게릴라운동 커뮤니티 마트구상 계획추진
	관광시설 정비	안내표시판 설치		보양온천관 건설추진
	경관 만들기			
소프트웨어	이벤트기획·운영		음악제, 영화제, 쇠고기 먹고 소리 치르기 대회	
	관광서비스 개발·운영		관광마차운영	
	특산품 개발	소 한마리 목장운 동 수제된장 만들기		토종닭 계약사육 물산협회 설립 소도샤 설립 일촌일품운동
	마을관광 홍보		문화이벤트 홍보	
휴먼웨어	주민조직 구성	‘유후인 자연을 지키는 모임’결성 ‘내일의 유후인을 생각하는모임’결성		영화·음악 동호회 결성 상가조합결성 구역조직 결성
	주민교육		마을만들기 심포 지엄	마을일으키기 토론회
	규정 만들기	자연환경보호조례 제정		주환경보전조례 제정
	정보수집·제공	‘하나미즈키’발행 도로에 관한 조사 와 연구		관민 독일시찰 보양온천관건설을 위한 심포지엄 ‘가제노 계획’발행
사업내용		<ul style="list-style-type: none"> 지역활성화 추진조직 구성 특산품 개발 개발규제조례 제정 	<ul style="list-style-type: none"> 문화이벤트사업 문화이벤트홍보 	<ul style="list-style-type: none"> 관광문화시설 건설 특산품 개발 개발규제조례 제정 업체별조직구성

1) 내생적 지역활성화 성장기 초반의 추진사업내용

성장기 초반은 자연보호 운동으로 결성된 집단이 지역활성화의 필요성을 인식해 조직을 구성하고, 그 구성원을 중심으로 활성화 사업을 추진한 시기이다. 즉, 1970년 골프장 건설계획이 발표되자 여관 경영자들은 뜻을 함께하는 주민과 반대운동을 전개하여 ‘유후인의 자연을 지키는 모임’을 결성하였다. 그리고 다음 해, 자연을 지키는 것만으로는 마을을 발전할 수 없다는 생각으로 여관 경영자들은 10인회와 협력해 지역활성화 추진조직인 ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’을 설립하였다.¹⁵⁾

그들은 마을 주민의 의견을 고루고루 듣고 전 마을 규모의 운동으로 하기 위해 다양한 업종의 사람들, 즉 여관업, 농업, 상공업에서 젊은 사람 17명을 모아 실천위원으로 하고, 지방행정, 마을의회, 부인회, 학교, 라이온즈 클럽 등 17개 기존 단체 대표자들에게 부탁하여 평의회원으로 하였다. 그리고 산업 부회, 환경부회, 인간 부회의 3개 부회를 만들고 정기적으로 토론회나 간담회를 열었다. 토론회·간담회에서 논의된 내용 중에서 사업화할 수 있는 것은 관계 주체들에 의해 사업계획이 세워지고 실천에 옮겨졌다.

이에 ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’ 안에서 나온 사업들은, 특산물 개발과 농업진흥을 목적으로 한 ‘소 한 마리 목장(牛一頭牧場) 운동’과 ‘수제 된장 만들기’, 마을의 교통사정과 경광 상황을 파악하기 위한 환경 계획 조사, 지역활성화 활동을 주민에게 알리는 책자 하나미즈키(花水樹)의 발행 등이었다.

여기서 ‘소 한 마리 목장 운동’은 축산농가의 감소와 외부자본에 대한 목초지 매각¹⁶⁾을 막기 위해 시작된 사업으로, 도시 주민을 대상으로 암

15) 유후인정지(町誌)는 그 당시 상황을 다음과 같이 기술하고 있다. “보수적인 행정이 혁신적인 마을만들기를 시도했다면, 혁신적인 젊은 그룹이 보수적인 입장이 되었다. 그 보수의 부분과 마을의 노인층, 유식자들이 결합하여 하나의 문화적 세력이 형성되었는데, 그것이 ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’과 이를 지지하는 사람들이다. 그래서 혁신단체가 동시에 보수단체라고 하는 알 수 없는 집단이 탄생하였다(湯布院町誌編集委員會, 1989: 740).”

16) 1971년 도쿄의 도큐(東急)토지개발이 유후인정에 진출해왔다. 골프장과 별장지(別莊

소 오너제도를 이용한 것이었다. 이 사업내용은 다음과 같았다. 먼저 도시 주민과 농가가 5년의 계약을 맺고 도시 주민이 20만 엔을 출자한다. 농가는 그 돈으로 암소 한 마리를 구입하고 사육하며, 오너에게 매년 이자로 쌀 30kg을 보내준다. 보통 암소는 5년 지나면 평균 3두의 송아지를 낳기 때문에, 그 중에서 1 마리를 팔아 원금으로 바꿔 오너에게 돌려준다. 이 사업의 결과, 1972년 사업 시작 당시 28마리였던 소는 1980년에는 100마리를 넘어서게 되었고 1985년에는 150마리까지 증가하였다(湯布院町誌編集委員會, 1989; pp.872~873).

‘수제 된장 만들기’는 1970년에 농협이 농가들에게 휴경지(休耕地)에 대두를 심어서 된장과 된장 절임을 생산하는 것을 제안한 것으로부터 시작되었다. 또한 농협은 생산방법과 채산성에 관한 연구를 하고 이를 농협 부인부¹⁷⁾에게 전수하였다. 만드는 방법을 알게 된 농협 부인부 사람들은 마을 각 지구를 찾아가 농가 부인과 함께 된장 및 된장 절임 생산에 착수하였다. 시작(試作)을 거듭하고 진공포장의 기술을 취득하여 1972년에 생산공정을 궤도에 올렸다(中谷健太郎編, 1995; No.6 pp.62~64).

1970년의 골프장 건설계획 철회 이후도 토지매수를 요망하는 외부자본들이 계속 증가하였다. 이 때문에 1972년 6월 지방정부는 ‘자연보호조례’를 제정하고 마을 전체를 자연환경지구로 지정하였다. 또 이 조례는 사업자에게 개발사업을 진행할 때 사전에 지방정부에 신고할 것을 의무화하고, 사업이 부적절할 경우에는 지자체장에게 조언, 지도 및 권고할 수 있는 권한을 부여하였다(中谷健太郎, 1995; No.7 p.26~36).

이상과 같이 유후인정 내생적 지역활성화 성장기 초반의 사업은 주민들이 결성한 지역활성화 추진조직에 의해 추진되었으며, 소프트웨어 측

地)를 조성하는 것이 목적으로, 이에 대해 지방정부는 마을소유 목초지 약 120ha를 매각하고 약 80ha를 대여하기로 하였다. 이 일 이후 토지매각을 요청하는 외부자본들이 계속 늘어났다.

17) 농협 부인부는 현재 JA(Japan Agricultural Cooperatives) 여성조직이라고 불리며, 농가와는 상관없이 농협이 만든 여성조합원에 의한 조직이다. JA여성조직은 거의 대부분의 농협에 있고, 2013년 현재 전국에 699개 조직, 64만 명의 회원이 있다.

면과 휴먼웨어 측면에서 많이 나타났다. 즉, 소프트웨어 측면에서는 특산품의 개발, 휴먼웨어 측면에서는 마을 도로에 관한 조사와 연구, 정보지의 발행, 조례의 제정이 실시되었다.

2) 내생적 지역활성화 성장기 중반의 추진사업내용

성장기 중반은, 자연재해에 의한 관광객 감소를 극복하기 위해 주민이 이벤트 기획을 세우고, 이에 따라 지역활성화 사업을 추진한 시기이다. 1975년 4월, 오이타현 중부에 대지진이 일어나 유후인정에도 피해가 발생하였다. 예약 취소가 잇따라 ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’의 여관 경영자들은 외부 기획회사의 도움을 받아 기획안을 작성하고, 실시가 가능한 사업부터 차례차례 실천해갔다. 즉, 7월에는 관광마차를 운행하기 시작하였고, 8월에는 제1회 유후인 음악제, 10월에는 제1회 ‘쇠고기 먹고 소리지르기 대회’를 개최하였다. 다음 해 7월에는 마을만들기 심포지엄을 열었고, 8월에는 제2회 유후인 음악제와 제1회 유후인 영화제, 10월에는 제2회 쇠고기 먹고 소리지르기 대회를 개최하였다.

‘쇠고기 먹고 소리지르기 대회’는, 1972년부터 시작된 ‘소 한 마리 목장 운동’에서 암소 오너가 된 도시 주민들을 초대하여, 유후인 소고기를 먹고 소리를 질러 소리 크기와 내용으로 순위를 겨루는 대회이다. 대회 준비는 주민들의 협력으로 이루어졌으며, 이 과정을 통해 주민들 사이에

<그림 4-2> 관광마차와 쇠고기 먹고 소리지르기 대회의 모습



공동체 의식이 확산되었다. 또한, 음악제와 영화제에서는 주민도 참여해서 함께 즐길 수 있는 프로그램이 마련되어, 주민과 주민, 주민과 음악가·영화감독·배우·평론가가 상호 교류하는 장이 형성되었다. 결국, 이러한 문화이벤트 사업은 공동체 사업의 형태를 갖게 되어, 관광객 유치뿐만이 아니라 주민 간의 소통 및 마을공동체의 회복에 기여하는 결과를 가져왔다.

이러한 상황 속에서 ‘마을만들기 심포지엄’을 개최했는데, ‘이 마을에 어린이들이 남을 것인가’가 이 심포지엄의 주제였다. 이 주제가 나타내는 바와 같이 주민들은 마을의 현황과 미래에 대해 인식을 새롭게 가지며, 또 마을의 문제점을 공유하는 기회가 되었다.

이상과 같이 내생적 지역활성화 성장기 중반의 추진사업은, 문화이벤트 개최와 그 홍보라는 소프트웨어 측면에 집중되었다. 그리고 이 이벤트 개최 사업은 주민참여를 촉진하여 마을의 공동체 사업으로서 일반주민까지 지역활성화 의식이 확산하는 결과를 가지고 왔다.

3) 내생적 지역활성화 성장기 후반의 추진사업내용

성장기 후반은, ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’이 해산되고 각 업체별로 연대를 구성해 사업을 수행하는 시기이기도 하고, 또 지방정부가 마을 구상을 실현하기 위해 마을사업을 추진하는 시기이기도 하다. 또한, 오이타현 지사에 의한 ‘일촌일품 운동’이 개시되고 유후인정 또한 그 영향을 받았다.

유후인정에는 혼마치(本町), 신마치(新町), 역전 중앙의 3개 상가가 도로에 따라 늘어서 있었다. 1979년 대형점포가 시내에 진출해 온다는 발표가 나왔고, 이에 위기감을 느낀 상가와 상공회는 회합을 열고 대책을 세웠다.¹⁸⁾¹⁹⁾ 이러한 가운데 혼마치 상가 부인들에 의해 가게 앞이나 가

18) 그 당시 마을전체의 상업매상은 42억 엔 있었고, 여기에 대형점포가 들어왔을 경우 기존 상가의 매상이 50% 감소한다는 예측이 제시되었다.(大分中小企業情報センター, 1980; p.63)

19) 결국 대형점포는 폐업된 불링장 건물을 활용하여 1981년에 영업을 개시하였다.

로에 화분을 놓는, ‘꽃 게릴라 운동’이 개시되었다. 이것은 결과적으로 상점과 상점, 상점과 주민이 상호 교류하는 기회가 되어 상점들의 유대감을 조성하는 계기가 되었다. 그리고 상가의 경쟁력을 높이기 위해 이 유대관계를 기반으로 하여 1980년 먼저 혼마치 상가가 협동조합을 결성하였다. 또 상업 업체들은 상공회를 활동의 모체로 하여 1983년에 상업공간 정비에 관한 33개의 행동계획을 제시한 ‘지역 비전’을 작성하였다(湯布院町商工會 湯布院町商工會地域ビジョン, 1983).

1987년, 중앙정부 중소기업청이 추진하고 있었던 ‘커뮤니티 마트 구상 모델 사업’²⁰⁾에 유후인정의 3개 상가가 지정을 받았다. 이에 아직 조합을 결성하지 않았던 신마치, 역전 중앙의 2개 상가가 협동조합을 만들고 커뮤니티 사업에 대비하였다. 그리고 1987년부터 조사와 계획을 세워 1990년부터 5개년 계획으로 상가 건물과 거리를 정비하는 ‘커뮤니티 마트 사업’을 실시하였다.²¹⁾ 또, 이때 ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’에서 실천 회원이었던 사람이 사업 진행에 주도적인 역할을 다하였다.

<그림 4-3> 정비된 역전 길과 역사



20) ‘커뮤니티 마트 구상 모델 사업’은 대규모 점포에 대항하기 위해 강구된 시책으로 1984년부터 1994년까지 실시되어 전국에서 53개 지역이 지정되었다. 또 이 사업은 마치즈쿠리의 이념을 도입한 것으로, 상가에 문화·정보·레저 등 새로운 매력을 부가하여 지역주민이 즐기고 교류하는 ‘삶의 광장’을 조성하는 것을 목표로 하였다(石原武政, 2011; pp.17~21).

21) 이에 관련해서 지방정부는 JR(일본철도)와 공동으로 1990년에 유후인 역 역사(驛舎)를 개축하였다. 역사 설계는 유명건축가 이소자키 아라타(磯崎新)가 맡았고 목조건축으로 세워졌다.

유후인정의 토산품들은 마을 외부에서 제조된 것이 대부분이었다. 이 현상을 알고 토산상품 개발의 필요성을 인식하였던 사람은 나카야, 미조구치 등 여관 경영자들이었다. 1982년 나카야가 상공회 회장에 취임한 후²²⁾, 상공회는 관계자에게 호소하여 1983년에 ‘유후인정 물산협회’를 조직하고, 1987년에 마을 유지들이 세운 ‘물산 사업 협동조합’²³⁾을 지원해 제도에 올렸다. 물산 사업 협동조합은 나중에 명칭을 ‘소도샤(草土舎)’로 하고 나카야가 이사장에 취임하였다.

유후인정의 농업 활성화는 ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’서부터 시작되었는데, ‘일촌일품 운동’을 통해 더욱 활성화가 진행되었다. ‘일촌일품 운동’은 히라마쓰 오이타현 지사가 1979년부터 시작한 지방 활성화 운동이다. 각 고장마다 특산품을 만들어서 판매하여, 이 과정 안에서 지방사회의 활성화, 소득 상승, 인구 정착을 달성하려고 하는 것이었다. 이에 유후인정에서도 토마토, 수제 된장, 분고규(豊後牛)²⁴⁾를 특산품으로 선정하고, 농협과 농가가 협력해서 생산 확대 및 품질관리를 추진하였다. 또한, 일촌일품 산품 이외에도 농가와 여관 업체가 계약을 맺어 토종닭²⁵⁾을 사육하는, 산업 간 연계사업이 실시되었다. 이 사업은 1980년대에 들어 정육점, 식당, 토산물 가게까지 계약관계가 확대되어 생산량이 증가하였다.

22) 나카야의 상공회 회장 기간은 1982년2월부터 1984년4월까지였고, 1984년5월부터는 사토 잇스이(佐藤一水)가 취임하였다. 또 사토 잇스이 아래에서는 ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’의 멤버였던 사토 다카야(佐藤雄也)가 사무국장을 맡았다.

23) 특산상품 만들기를 먼저 시작한 사람들은 여관경영자의 나카야, 미조구치, 시테, 오노였고, 여기에 양조장의 ‘하카리아(はかり屋)’와 도호쿠(東北)공업대학 강사 도키마쓰 다쓰오(時松辰夫)가 참여하였다. 또 도키마쓰는 유후인정에 목공공예 제작소 ‘아틀리에 도키(アトリエとき)’를 열었다.(湯布院企畫室「西方館」, 1988; No.1 p.60)

24) 일본 재래 종(種)을 기반으로 한 소를 와규(和牛)라고 하고 현재 4개 종류가 있다. 그 중에서 오이타현에서 생산되는 흑모화종(黒毛和種)을 분고규(豊後牛)라고 한다. 분고는 오이타현의 옛 명칭 분고국에서 딴 것이다. 육질이 부드럽고 풍미가 있으며 녹아들 것 같은 맛이 특징이다.

25) 일본 농림규격이 정한 토종닭은 총 39개 있으며, 그 중에서 유후인의 토종닭은 도요(豊)의 샤모라고 불린다. 도요는 오이타현의 옛 명칭 분고(豊後)국의 분(豊)자를 딴 것이고, 샤모는 투계용 닭을 뜻한다. 도요의 샤모는 보통 닭보다 3배 이상(150일 이상)의 기간을 들여 사육되며, 투계용 닭 특유의 깊은 맛이 있다.

또 1980년에는 유후인정과 이 근린 마을은 지역활성화 리더를 모와 히라마쓰 지사와 함께 ‘마을 일으키기(村おこし) 토론회’를 잇따라 열었다. 이는 오이타현 전체에서 지역진흥을 이루려고 하는 히라마쓰 지사의 의향을 반영한 것이었다. 이후 근린 마을 간의 교류가 활발해져 상호협력과 정보교환이 이루어졌다. 또한 1981년에는 ‘소 한 마리 목장 운동’이 일촌일품 운동의 성공사례로 뽑혀²⁶⁾ 이를 추진하던 관광협회가 ‘일촌일품 운동’ 장려상을 수상하였다. 그 후에도 관광협회는 다른 곳에서 표창을 받아, 활동의 중심적 역할을 하던 나카야, 미조구치 등 여관 경영자들은 지역활성화 리더로서 마을 안에서 그 위치를 확보하였다.

1975년과 1976년에 시작된 음악제와 영화제는 주민들에게 음악 및 영화에 대한 관심을 갖게 하는 계기가 되었다. 1980년대에 들어가 음악을 좋아하는 사람들이 모여서 ‘유후인 무지크페라인(Musikverein)’이라는 악우(樂友)협회를 발족시켰다. 또 영화를 좋아하는 사람들은 ‘유후인 영화동호회’를 만들었다. 그리고 이들은 자신들로 즐기는 것뿐만이 아니라, 악우회는 ‘유후인 음악제’ 실행위원회의 구성원이 되어 함께 활동하고, 영화 동호회는 ‘유후인 영화제’ 실행위원회를 돕게 되었다.²⁷⁾ 이 외에도 문화에 대한 관심이 높아져 1982년에 마을 유지에 의한 극단 ‘다치미세키(立見席)’가 탄생하였고, 1983년에는 전통 북의 연주단 ‘겐류다이코(源流太鼓)’가 결성되었다.

유후인정에서 방문객이 많이 찾아가는 곳은 유후인 역 앞에 퍼지는 유후인(由布院)지구이다. 여기에는 긴린(金鱗)호수 주변, 유노츠보 카이도(湯の坪街道), 다나카이치(田中市), 그리고 역전 상가의 4개 구역이 있다(그림 4-4 참조). 각 구역에 위치하는 여관 업체와 점포 경영자는 관광객과 상업시설의 증가에 대처하기 위해 1980년대 후반부터 소규모의

26) 원래 ‘일촌일품운동’은, 히라마쓰 지사가 유후인정의 ‘소 한 마리 목장운동’ 및 문화 이벤트, 그리고 근린 마을인 오야마(大山)정의 ‘NPC운동’을 보고 이를 모델로 개발한 것이다(足立文彦, 2015; PP.32~35).

27) 이와 같은 상황에 대해 정지(町誌)는 “마을의 개성, 자력의 문화’가 이제야 싹이 트기 시작하였다. 이러한 독립운동이 마을 전체에 광범위하게 전개하기 시작하였다”고 기술하고 있다(湯布院町誌編集委員會, 1989: 767-768).

구역 활성화 조직을 결성하였다. 즉, ‘후모토노 카이(麓の會)’, ‘유노츠보 카이도 디자인 회의’, ‘니와카이(二十八會)’, ‘역전 중앙상가 협동조합’이 그것이다.

한편, 1983년 외부자본에 의한 대형 분양 맨션 건설계획²⁸⁾이 지방정부에 들어왔다. 마을은 추진파와 반대파로 갈라져 설문조사가 실시되었다. 지방정부는 반대의 입장을 밝히고 마을 의회 또한 반대 의결을 내렸다. 결국 지방정부는 다음 해에 ‘주환 경보 전 조례’를 제정하여 맨션 건설에 대응하였다. 오이타현 건축 확인신청 담당과의 조정도 맨션은 규모를 축소하여 건설하게 되었다.²⁹⁾

<그림4-4> 유후인 지구, 4개 구역 위치도



유후인정의 마을 구상은, 인접하는 벳푸온천과 차별화를 도모하기 위해 ‘온천보양 관광지 구상’을 내세우고 있었다. 태동기 전반, 지방정부는 ‘국민 보양 온천지’ 지정 유치와 후생병원 개설을 하였으나 그 후 이 구상에 대한 구체적인 사업이 이루어지지 않았다. 그런데 일본의 고령화 사회 진입으로 1970년대 중반 사람들의 건강에 대한 관심이 높아졌다. 이에 따라 건강산업 또한 급성장하며, 유후인정에서도 보양 온천지에 대

28) 지상 9층, 객실수 139개, 수용인원 700명의 대형 리조트 맨션이었다.

29) 개발업체와는 다음과 같은 합의가 이루어졌다. 첫째, 층수를 5층까지로 하고, 외부 디자인을 가로경관 및 자연경관에 어울리도록 한다. 둘째, 건축이 온천원에 영향을 주지 않도록 한다. 셋째, 댄스 홀 등 풍속영업을 하지 않는다.(長谷川弘, 1991; p.23)

한 논의가 활발해졌다.

구체적인 움직임은 1977년의 관민합동 해외 시찰부터이다.³⁰⁾ 새로 정장이 취임한 시미즈(清水) 정장은 마을 의원, 여관 경영자, 주민대표 등 약 20명과 함께 독일 온천 보양지를 시찰해 왔다.³¹⁾ 그리고 마을에 돌아오자마자 온천 보양지 개발을 위한 특별위원회를 의회에 설치하고 심의를 계속 가졌다. 1982년에는 주민대표 50명을 자문위원으로 임명하고('50인 위원회'라고 하였음) '100일 심포지엄'을 개최하였다. 이 결과 온천 보양지의 중심 시설로서 '건강온천관'을 건설하기로 되었는데, 자금 문제 때문에 계획은 일시 중단되었다. 그 후 정부지원과 신탁은행에 의한 토지신탁방식을 이용해서 '건강온천관'을 건설하였다.

이와 같이 내생적 지역활성화 성장기 후반의 추진사업은 하드웨어, 소프트웨어, 휴먼웨어 모든 측면에서 이루어졌다. 이는 지역활성화 추진조직이 해체되고 각 업체마다 자신들의 상황에 맞추어 사업을 전개한 결과이고, 일반주민까지 활성화 의식이 확대되어 활동 내용이 다양화했기 때문이다. 업체들의 사업 및 활동 내용은 가로 및 상업시설 정비와 특산품 개발, 그리고 사업 수행을 위한 조직 구성이라는 형태로 구체화되었

<그림4-5> 건강온천관의 외관과 내부 모습



30) 이에 앞서 1971년에 여관경영자인 나카야, 미조구치, 시테의 3명이 이와오 정장의 권유로 독일 온천보양지를 시찰한 바 있었고, 1977년의 관민합동 독일 시찰은 이 선례에 따른 것이다.

31) 시찰단이 방문한 곳은 서독 바덴 바일러(Baden weiler)시와 바트 벨링겐(Bad Bellingen)시에 있는 온천보양지였다.

다. 또 지방정부는 온천 보양지 구상을 실현하기 위한 마을사업으로서 보양온천관을 건설하였고, 마을 가로환경을 보전하기 위해 조례를 제정하였다.

3. 내생적 지역활성화 안정기의 추진사업 특성

유후인정 내생적 지역활성화 안정기는 1990년부터 2005년까지이며, 지역활성화 관리조직과 마을 주체 및 지방정부에 의한 실제적이고 체계적인 사업이 추진되었다. 그런데 2001년에 관광협회와 여관 조합에 의해 ‘관광 행동 회의’가 창설되면서 사업의 체계화가 보다 진행되었다. 이 결과 안정기는 전반과 후반으로 나눌 수 있었다. 안정기 전반, 후반의 사업 내용을 분석한 결과는 <표 4-7>와 같다.

<표 4-7> 안정기, 시기별 추진사업

구분		전반	후반
하드웨어	인프라시설 정비		
	가로및상업시설 정비	커뮤니티마트 사업추진	
	관광시설 정비		
	경관 만들기	농촌경관보존사업	
소프트웨어	이벤트 기획·운영		
	관광서비스 개발·운영	건강온천관 운영	
	특산품 개발		
	마을관광 홍보		
휴먼웨어	주민조직 구성	관광종합사무소 설립	관광행동회의 창설
	주민교육		
	규정 만들기	마을만들기 조례 제정 건축·환경디자인 가이드북 작성	자치회 신고제도 제정 명칭신고제도 제정
	정보수집·제공	관광신문 발행	교통사회실험
사업내용		<ul style="list-style-type: none"> • 상업시설및경관 정비 • 관광문화시설 운영 • 지역활성화조정조직 구성 • 마을만들기조례 제정 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역활성화관리조직 구성 • 사업활동 규정 제정 • 관광지화 조사

1) 내생적 지역활성화 안정기 전반의 추진사업내용

안정기 전반에는 연간 관광객 수가 380만 명을 넘어 전국에 알려진 관광지가 되었으나, 이와 함께 대규모 외부자본과 소규모 점포가 다수 진출해왔다. 안정기 전반은 그에 따른 문제에 지방정부와 관광협회가 대처하면서 지역활성화 사업을 체계화하려고 한 시기이다.

1980년 후반 일본의 여가시장은 50조 엔을 넘었다. 1987년에는 리조트 법이라고 불리는 ‘종합 보양 지역 정비법’이 시행되면서 전국적으로 리조트 개발이 활발해졌다. 유후인정도 그 예외가 아니었으며 외부 개발자본의 진출로 지가가 급속도로 올라갔다.³²⁾ 삼림이 벌채되고 넓은 산길이 조성되면서 마을 경관이 점점 파괴되어 갔다. 또, 그뿐만이 아니라 많은 농지가 팔려가 농업종사자 감소에 박차를 가하였다(猪爪範子, 1992: 371-372).³³⁾

이러한 상황 속에서 온천 보양지를 지향하는 지방정부는 조례를 제정하여 개발을 억제할 조치를 강구하였다. 그런데 개발에 규제를 가하기 위해서는 규제내용을 강하게 할 필요가 있어, 유후인정 행정부는 오이타현 행정 관계부서와 중앙정부 건설성(현 국토교통성)의 지도를 받으면서 ‘윙기 있는 마치즈쿠리 조례’를 제작, 제정하였다³⁴⁾.

32) 그 당시 유후인정의 지가는 ‘1단(段) 1억 엔’이라고 할 정도로 급등하였다. 지가상승률은 1990년 당시 상업지역에서 53%, 산림지역에서 23%이었다. 오이타 현 평균지가상승률은 5.9%이었다.(猪爪範子, 1992: 371)

33) 이 상황에 대해 여관경영자 나카야는 그 당시 유후인 내에서 발행되어 있던 잡지 『바람의 계획(風の計劃)』에 다음과 같이 기술하고 있다. “하여튼 뒤죽박죽이 된 1년이었습니다. 이 1년을 회고하여 ‘틀림없이 그 해부터 마을이 부서지기 시작하였다’고 흠뻑물을 마시는 것처럼 괴로운 마음으로 술회할 날이 올 것이다. 그렇게 생각합니다. 80년대 말, 유후인은 아주 상태가 좋았습니다. 연간 숙박객이 70만 명을 넘고 전 방문객수가 300만 명을 돌파하였습니다. 한편 농업은, 비명을 지르고 있는 상황에 리조트 법(종합보양정비법)에 힘입은 개발자본의 표적이 되어버리고 잇달아 토지를 넘겨주었습니다. (논 300평 1억 엔)”(湯布院 企劃室 西風館, 1991: 138-139)

34) 이 조례의 최대의 특징은 ‘개발’과 ‘보전’을 공존시켜 질서 있는 지역활성화에 참여하는 것을 요청하는 것이었다. 조례에서는 이를 ‘성장의 관리’라고 규정하고 있다. 즉, 조례 제11조 ‘성장의 관리’에 “유후인정, 주민 및 기업자는 제8조의 ‘마치즈쿠리 방침’을 실현하기 위해 마을 내에 존재하는 각 주체의 정비, 개발 및 보전 활동은 상호 조화를 이루도록 노력한다.”라고 있다. 이것은 지자체가 지역활성화에 관한 이념 및 방침을 정하고, 개발업자는 이에 따라서 보전활동과의 조화, 근린관계자와의 이해, 자연·경관

한편 관광협회와 여관 조합은 마을 주체들을 연결하고 지역활성화를 리드하는 장치가 필요하다고 생각해, 합동으로 ‘관광종합 사무소’를 설립하였다. 이에 ‘관광종합 사무소’는 단순히 관광이나 이벤트 등의 사무국으로서 있을 뿐만이 아니라, 행정, 상공회, 구역 자치회를 비롯해 지역활성화 그룹이나 취미 서클, 학부모회 등 다양한 단체를 연결하여 마을 주체 간의 교류를 촉진하는 매개체의 역할을 하였다.

또한, 관광협회와 여관 조합은 물산 개발, 호스피탈리티 향상, 문화행사 등을 추진하는 전문 부회를 설치하여, 분산적으로 행해졌던 지역활성화 사업의 체계화를 꾀하였다. 또, 마차 운행, 자전거 대여, ‘유후인 칙키’³⁵⁾ 등 자주 경제사업을 전개하였다. ‘관광 종합 사무소’는 이들 사업과 활동의 사무국으로 사업주체 간의 연결과 사업 및 활동의 조정을 담당하는 것이다. 그리고 관광동향과 마을의 활성화에 관한 정보를 마을 주민에게 알리는 관광신문의 발행 또한 ‘관광 종합 사무소’의 역할이었다. 이러한 사업과 활동을 지속적으로 운영하기 위해서는 전문적인 지역경영방법의 도입이 필요하다는 판단에 의거해, 관광협회와 여관 조합은 관광 종합 사무소 사무국장을 전국에서 공모하여 유후인정 외부의 사람을 채용하였다.³⁶⁾

관광객 증가에 따라 외부 상업 자본들 또한 마을 중심부에 많이 진출해 왔다. 그런데 이들이 만든 점포들은 건물 모양이나 간판이 화려해 주변 경관과 맞지 않은 것이 많았다. 관광객이 모여드는 상가는 도시나 어느 관광지에서도 흔히 볼 수 있는 난잡한 가로로 변해버렸다. 이에 대처하기 위해 관광협회와 여관 조합은 합동으로 2000년 ‘유후인 건축·환경 디자인 가이드북(計劃技術研究所, 2000)’을 작성, 발간하였다. 이 가이드

환경과의 적합을 이루면서 개발을 실행함을 말하고 있는 것이다. 구체적인 규제로서는 건물 높이제한, 부지면적에 차지하는 공지의 면적 ‘공지률’, 환경정비협력금의 납부 등을 정하였다.

35) 역에서 숙박시설까지 가방 등 짐을 배송해주는 서비스이다.

36) 초대 사무국장은 아이치(愛知)현 세토(瀬戸)시 직원, 두 번째는 시즈오카(静岡)현 직원이었다. 세 번째 취임한 사람이 가장 오래 하였으며, 그는 도쿄 도청(都廳) 직원, 요네다 세이지(米田誠司)로 1997년부터 2010년까지 근무하였다.

<그림4-6> 유노츠보 가이드도, 새로 생긴 선물가게(왼쪽)와 원래 모습(오른쪽)



북은 ‘윤키 있는 마치즈쿠리 조례’에서는 규제하지 못했던 상세한 부분을 정리한 것으로, 건축물, 담, 정원 등의 만드는 방법을 그림과 사진으로 설명하였다.

농촌경관을 보존하기 위한 사업 또한 이때 실시되었다. 전통적인 농작법인 벼단 말리기와 벼짚 쌓기는 유후인정의 가을 및 겨울의 전원풍경으로 중요한 요소를 구성하고 있었다. 그러나 노동력의 감소와 기계화로 점차 이 농작법이 사라져 가 농촌경관이 상실되는 위기에 처하였다. 이를 우려한 관광협회와 여관 조합은 지방정부와 함께 대책위원회를 구성하고 1991년부터 ‘농촌경관보존 벼짚 확보 대책사업’을 실시하였다. 이 사업은 벼농사 농가와 축산농가에게 보조금을 지급하여 벼단 말리기와 벼짚 쌓기를 장려하는 것이었다.³⁷⁾ 이 결과 벼단 말리기와 벼짚 쌓기를 하는 농가가 늘어나 유후인정의 전원풍경이 유지되었다.

이와 같이 유후인정 내생적 지역활성화 안정기 전반에서 실시된 추진 사업은, 380만 명을 넘는 관광객의 내방과 외부자본의 진출이라는 요인

37) 1996년의 보조금 총액은 210만 엔이었으며, 이 중에서 지방정부의 부담은 160만 엔(76%), 관광협회는 30만 엔(14%), 여관조합은 20만 엔(10%)이었다. 한편 보조금을 받은 농가 수는 56호였다.(吉田謙太郎, 1998; p.67)

<그림4-7> 유후인정의 전원풍경, 벃단말리기와 벃짚 쌓기



을 받아 휴먼웨어 측면에서 뚜렷하게 나타났다. 즉, 지방정부에 의해 지역활성화의 방법을 규정하는 규정이 제정되었고, 또 민간단체인 관광협회와 여관 조합에 의해 지역활성화의 사업주체를 연결하고 조정하는 조직이 설립되었다. 한편 하드웨어 측면으로서 온천 보양지를 형성하기 위한 사업, 즉 상업시설의 정비와 전원 경관의 보존이 실시되었다.

2) 내생적 지역활성화 안정기 후반의 추진사업내용

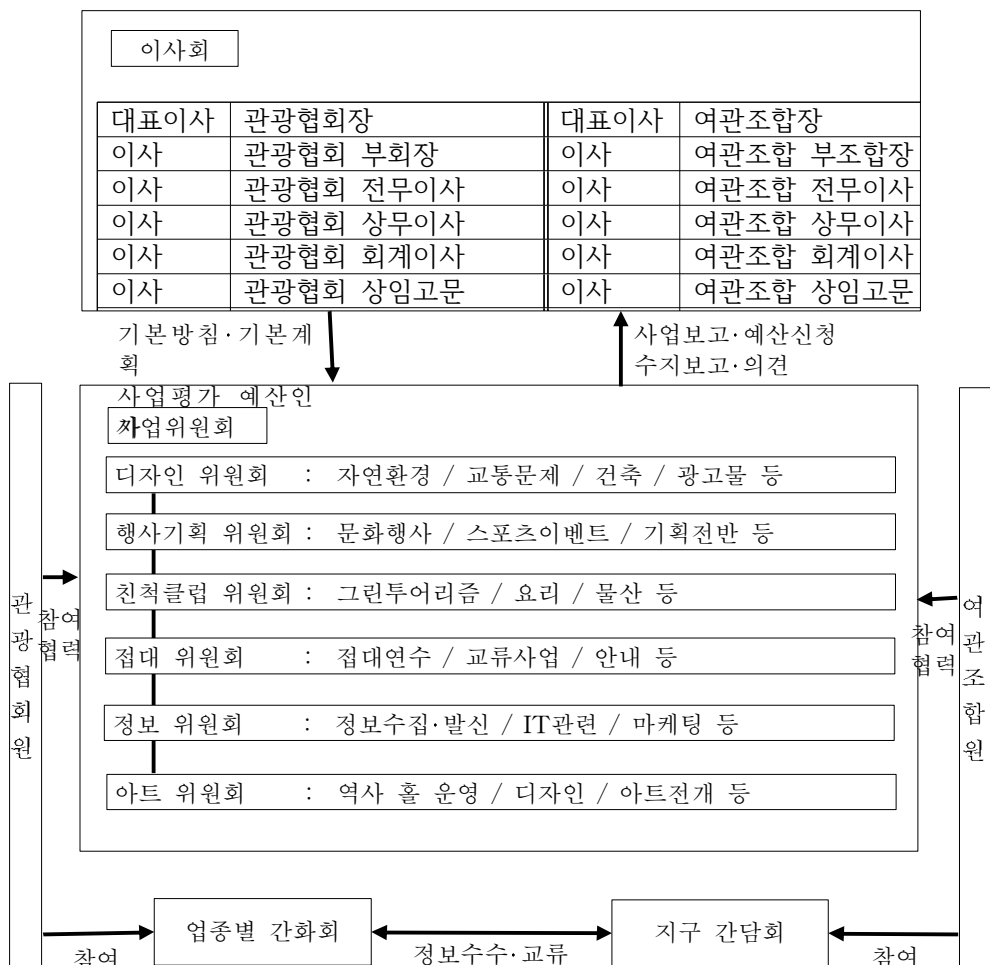
안정기 후반은, 지역활성화 관리조직을 창설하여 지방정부 및 마을 주체와 연계해서 실체적이고 체계적인 사업을 추진한 시기이다. 그러나 2005년 중앙정부의 행정구역 개편 정책에 따라 유후인정은 근린 마을과 함께 통합되어 유후시가 되었다.

관광지화가 진행되는 가운데, 지속 가능한 지역활성화를 지향하는 관광협회와 여관 조합은 2001년에 지역활성화 관리 조직인 ‘유후인 관광 행동 회의’를 창설하였다. 그리고 지속 가능한 지역활성화를 위해 이 조직이 취한 전략은 사업의 체계화와 주민참여에 의한 협업사업의 추진, 그리고 젊은 세대의 육성이었다.

‘유후인 관광 행동 회의’는 이사회와 사업위원회의라는 두 개의 조직

으로 구성되었다(그림 4-8 참조). 이사회는 관광 행동 회의 의사결정 기관으로서 관광협회와 여관 조합의 총의에 의거하여 ‘유후인 관광’의 기본 방침과 기본계획, 그리고 사업 개요를 책정하고 또 실행된 사업에 대한 평가를 하였다.

<그림4-8> 유후인 관광행동회의의 조직구조



자료: 由布院温泉観光協會, 2004; p.49, ‘ゆふいん観光行動會議の考え方’
를 토대로 작성

사업위원회는 이전에 설치된 합동 전문 부회를 개편한 것으로, 디자인, 행사 기획, 친척 그룹, 접대, 정보, 아트의 6개 위원회로 구성되었다. 이사회가 제시한 기본방침과 기본계획을 토대로 각 사업위원회에서 실천 계획을 세우고 사업을 추진하였다. 자세한 부분에 대해서는 각 사업위원회가 독자적으로 결정할 수 있어 자율적인 활동이 가능하였다. 또 관광협회와 여관 조합 구성원들과 협력관계가 형성되고 있어서 행사 개최 등 하나의 사업위원회만으로 담당하지 못하는 사업 등에 대해서는 구성원들의 참여 협력이 이루어졌다. 사업운영은 관광종합 사무소에서 이어받은 자주 사업과 관광협회 및 여관 조합에서 내려오는 충당금으로 영위되었다.

한편 이 때쯤에 관광지화에 따른 문제로서, ‘유후인 브랜드’ 보호, 외부 업자의 자치회 미가입, 교통정체 등이 부각되었다. 먼저, ‘유후인 브랜드’ 보호에 관한 문제이다. ‘유후인 브랜드’는 자연과 온천을 기본으로 한 관광자원과 다양한 이벤트 활동, 그리고 토종 농축산물 생산을 통해 만들어진 것이었다. 그러나 유후인정이 유명해지자, 산지가 유후인정이 아니어도 ‘유후인’ 상표를 붙여서 판매하는 외부업체가 상당히 늘어났다. 그뿐만이 아니라 ‘유후인 브랜드’를 노려서 이익을 얻으려고 하는 업체들도 적지 않았다. 이에 ‘유후인’ 사용의 통제가 필요하다고 인식한 지방정부는 2002년에 ‘유후인 명칭 사용 신고 요강’을 작성하고 이를 시행하였다. 이 요강을 통해 지방정부는 개인·법인 모두 ‘유후인’의 글을 사용할 영리 목적의 전 상품에게 신고를 촉구하였다.

둘째, 외부 업자의 구역 자치회 미가입에 관한 문제이다. 유후인정에서는 주민에 의한 지역활성화 운동이 유후인의 상징이기도 하였다. 그래서 유후인정에서는 주민의 참여 협력이 중요한 요소로서 다루어져 있었다. 그러나 외부자본 점포들이나 새로 들어오는 주민들은 이전의 지역활성화 운동을 잘 모를뿐더러 관광협회나 구역 자치회에 가입하지 않고 기존 점포와 맞지 않는 영업을 하였다.³⁸⁾

38) 이 상황을 미쓰모토(光本)는 다음과 같이 기술하고 있다. “외부자본이 세운 토산물

먼저 이 문제에 대처한 것이 누루유(溫湯)구 자치회였다. 누루유 구에는 유후인정 관광자원의 하나인 긴린(金鱗)호수가 있고, 가장 관광객들이 모여드는 유노쓰보 가이도(湯の坪街道)³⁹⁾가 있었다. 또, 이전부터의 업체와 주민들이 많이 존재하고 있어서 끈끈한 관계를 이루고 있었다.⁴⁰⁾ 그래서 누루유 구 자치회는 ‘누루유 구 마치즈쿠리 회의’를 결성하고, 2002년에 ‘누루유 지구 마치즈쿠리 회의 신고 규칙’을 만들었다.⁴¹⁾ 이 규칙은 외부 업자들에게 거리환경과 전통문화의 유지, 그리고 자치회 가입신고를 촉구한 것이었다.

셋째, 교통정체에 관한 문제이다. 유후인정을 방문하는 관광객의 약 70%가 자가용차를 이용하고 대형 관광버스에 의한 방문 또한 해마다 증가하였다. 이 때문에 생활도로였던 마을 도로에 자동차가 넘쳐 교통정체를 일으키게 되었다. 좁은 도로를 자동차와 보행자가 구분 없이 사용해 관광객이나 주민 모두가 불편을 겪었다.

한편 중앙정부 국토교통성에서는 1999년부터 ‘교통 사회 실험 제도’를 실시하고 있었다. 유후인정은 2002년에 이 사회 실험에 선정되어, 지방정부와 광광협회 및 여관 조합은 공동으로 ‘치유의 마을, 걸어서 즐기는 마치즈쿠리’라는 제목의 교통 사회 실험을 실시하였다. 실험은 ‘파크 앤드 라이드’ 시험⁴²⁾과 자동차 진입제한 구간 설치 실험, 주차장 예약 시스템 실험, 자전거 대여 실험 등 총 9개 항목에 걸쳐서 실시되었다. 실험 결과는 <그림 4-9>에 보이는 것처럼, 관광객의 약 80% 이상이 지시하는 한

가게 등 150여 개의 점포들은 17시가 되면 문을 닫아버려 (유후인 관광협회는) 이들 점포와 교류하지 못했다. 마을 내에는 고양이, 개, 곰인형 등 유후인정과는 맞지 않는 요란한 가게들이 늘어섰으나, 외부자본 때문에 점포 오너의 얼굴조차 모르는 상황이었다.”(光本伸江, 2007; p.126)

39) 미술관, 유리 공방, 잡화점, 음식점 등 외부자본에 의한 다양한 점포들이 집적하고 있었다.

40) 누루유 구는 구내에서 독자적으로 온천축제랑 또 다른 행사들을 많이 하고 있었다.

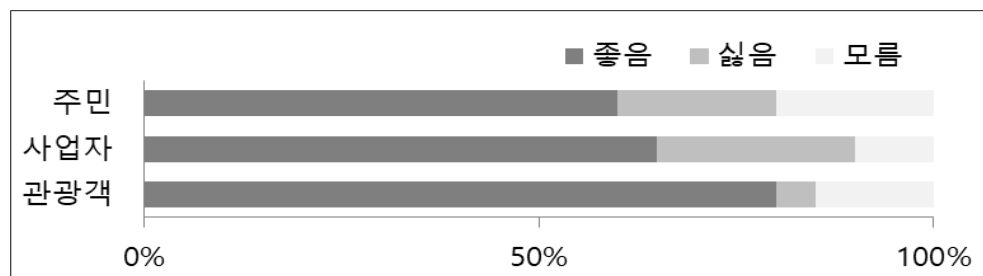
41) ‘누루유 지구 마치즈쿠리 회의 신고 규칙’ 취지는 다음과 같이 되고 있다. “이 규칙은 역사와 전통문화 속에서 지역주민이 이루어온 지역의 개성과 지역 자치를 관리하여 누루유 구의 건전한 마치즈쿠리를 추진하기 위해 누루유 행정구 규약 제4조에 의거해 제정한다.”

42) 교외 주차장에 자동차를 주차하고 거기서 버스나 열차로 이동하는 실험이다.

편 주민과 사업자의 약 40%가 부정적인 반응을 나타냈다.⁴³⁾ 그러나 결국 이 사회 실험 결과는 재정상의 문제와 이후 일어난 시정촌 통합 문제 때문에 실용화되지 않았다.

이와 같이 유후인정 내생적 지역활성화 안정기 후반에서 보인 추진 사업은, 민간단체, 지방정부, 주민들에 의해 실시되고 휴먼웨어 측면에 집중되었다. 먼저, 민간단체인 관광협회와 여관조합은 지역활성화 관리조직을 창설하여 지역활성화 사업 및 활동을 체계화하고 주민참여를 촉진하며 인재를 육성하였다. 그리고 지방행정과 일부구역 주민들은 마을 브랜드를 보호하기 위해 규정을 제정하고, 지방정부와 관광협회 및 여관조합은 지속가능한 관광지를 위한 조사를 실시하였다.

<그림4-9> 주민, 사업자, 관광객에 대한 사회실험 설문조사 결과



자료: 佐藤純一, 2003; p.11

43) 부정의 이유로는 “마을 교통이 오히려 불편해질 것이다”, “주차장 업체는 수입원을 잃는다”라는 의견이 올라왔다(佐藤純一, 2003; p.11~12).

4. 유후인정 내생적 지역활성화의 단계별 전략과 주요 사업

1) 단계별 추진사업의 특성과 그 변화

유후인정 내생적 지역활성화의 태동기서부터 안정기까지의 사업내용을 정리하면 <표 4-8>과 같이 된다. 즉, 태동기에서는 물리적 환경(인프라 시설) 정비와 마을관광 홍보, 특산품(관광상품)개발, 지역활성화 그룹구성이 실행되었고, 성장기에서는 특산품(농축산물)개발, 지역활성화 추진조직 구성, 자연환경보호 및 주환경보전 조례 제정, 문화이벤트 사업 및 홍보, 관광문화시설 건설, 업체별 조직 구성이 실행되었으며, 안정기에서는 상업시설 및 경관 정비, 관광문화시설 운영, 지역활성화 조정 조직 및 관리조직 구성, 마을만들기 조례 제정, 지역활성화 규정 제정, 관광지화 조사가 실행되었다.

이상의 단계별 사업내용을 근거로 각 단계의 사업 특성을 추출하면, 태동기는 ‘관광환경 정비’, 성장기는 ‘마을관광 특성화’, 안정기는 ‘관광지화 통제’로 정리할 수 있다. 이것은 곧 유후인정에 있어서의 내생적 지역활성화 사업의 특성 변화를 나타내는 것이기도 하다. 즉, 유후인정의 내생적 지역활성화는, 먼저 태동기에 관광지로서 기반이 되는 환경정비가 추진되고, 그다음에 성장기에 들어가서 관광지화를 위한 마을 특성화가 추진되었으며, 그리고 안정기에는 지속적인 발전을 위해 관광지화에 대한 통제가 추진된 것이다.

<표 4-8> 유후인정 내생적 지역활성화의 단계별 사업내용 및 사업특성

	태동기(1955년 ~ 1970년)	성장기(1970년 ~ 1990년)	안정기(1990년 ~ 2005년)
초반	<ul style="list-style-type: none"> • 물리적 환경(인프라시설, 숙박시설)정비 • 마을관광 홍보 	<ul style="list-style-type: none"> • 특산품(농축산물)개발 • 지역활성화추진조직 구성 • 자연환경보호 조례제정 	<ul style="list-style-type: none"> • 상업시설및경관 정비 • 관광문화시설 운영 • 지역활성화조정조직 구성 • 마을만들기조례 제정
중반		<ul style="list-style-type: none"> • 문화이벤트 사업 • 문화이벤트 홍보 	
후반	<ul style="list-style-type: none"> • 물리적 환경(인프라시설, 휴양시설)정비 • 특산품(음식)개발 • 마을관광 홍보 • 지역활성화그룹 구성 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광문화시설 건설 • 특산품(농축산물,물산) 개발 • 업체별 조직 구성 • 주환경보전 조례제정 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역활성화관리조직 구성 • 사업활동 규정 제정 • 관광지화 조사

사업특성	관광환경 정비	→	마을관광 특성화	→	관광지화 통제

2) 유후인정 내생적 지역활성화의 단계별 전략과 주요 사업

유후인정 내생적 지역활성화의 각 단계별 추진사업은 태동기가 ‘관광 환경 정비’, 성장기가 ‘마을관광 특성화’, 안정기가 ‘관광지화 통제’라는 특성을 가지고 있는 것으로 나타났다. 지역활성화 전략은 지역주체의 활성화 활동을 통해 구체화되기 때문에 당해 시기의 사업내용을 포괄함으로써 그 시기의 지역활성화 전략을 알 수 있다. 그렇기 때문에 유후인정 각 단계의 추진사업 특성은 그 단계의 지역활성화 전략이라고 할 수 있다. 이에 따라 유후인정의 지역활성화 전략은 ‘관광환경 정비’, ‘마을관광 특성화’, ‘관광지화 통제’로 단계적으로 변화해 갔다고 할 수 있다.

이들 활성화 전략에 따라 각 단계의 주요 사업활동을 재정리하면 다음과 같이 된다(<표 4-9 참조>). 즉, 태동기에는 관광환경정비 전략 하, 물리적인 환경시설의 정비, 관광콘텐츠의 개발이라는 두 가지 주된 사업이 수행되었다. 물리적인 환경시설 정비에서는 지방정부에 의한 주민생활 및 관광행위의 기반이 되는 인프라 시설 정비와 휴양시설 유치가 있었고, 여관 업체에 의한 여관시설의 개수가 있었다. 관광콘텐츠의 개발에서는 지방정부에 의한 타 온천기와의 차별화를 위한 ‘보양 온천지 지정’의 유치와 병원·숙박시설의 개설, 여관 업체에 의한 요리개발, 지방정부와 주민에 의한 향토축제 개최가 있었다. 또, 이들을 외부에 알리기 위한 홍보활동이 여관 업체에 의해 실시되었다.

성장기는 마을관광특성화 전략 하, 지역활성화 추진조직이 구성되고 지역활성화 사업은 관광콘텐츠 개발에 집중되었다. 지역활성화 추진조직은 주민리더들에 의해 결성되었으며, 사업 제안·계획·실천을 실시하였다. 관광콘텐츠 개발 사업은 주민리더 조직과 지방정부에 의해 실시되었다. 주민리더 조직에 의한 사업에는 농축산물과 물산 등 특산물 생산 및 문화이벤트 개최가 있었고, 지방정부에 의한 사업에는 보양온천시설의 개설 추진이 있었다. 또 보양온천시설 개설사업 추진과정에서는 독일 시찰과 시설개설을 위한 심포지엄이 실시되었다. 또한 지방정부에 의해 자연환경 및 주환경을 보전하기 위한 조례가 제정되었다. 또한, 물리적 환경

정비로서 도로에 관한 조사·연구와 상가시설 정비 준비사업이 실시되었다. 그리고 또 주민학습을 위한 프로그램으로서 심포지엄과 토론회가 실시되고, 지역활성화 상황을 알리는 정보지가 발행되었다.

안정기에는 관광지화 통제 전략 하, 사업활동에 대한 규정 제정과 관광지화에 관한 조사가 이루어졌고, 지역활성화 조정 조직과 관리조직이 구성되었다. 사업활동에 대한 규정 제정에서는 지방정부에 의해 마을만들기 조례와 유후인 브랜드 보호에 관한 규정이 작성되었고, 관광단체에 의해 건축·환경에 대한 디자인 규약, 구역 자치회에 의해 사업활동에 관한 규약이 만들어졌다. 또, 관광지화에 관한 조사에서는 마을 내 교통을 정리하기 위하여 지방정부와 관광단체에 의한 교통 사회 실험이 실시되었다. 한편 지역활성화 조정 조직 및 관리조직의 구성은 관광단체에 의해 수행되었고, 마을 주체 간 연계, 사업 체계화, 주민참여 촉진, 차세대 인재 육성이 추진되었다. 또 지역활성화 관리조직이 실시하는 다양한 문화 프로그램을 통해 주민들의 학습이 이루어졌고, 지역활성화 상황을 알리는 정보지 관광신문이 발행되었다. 그리고 또 안정기에는 관광콘텐츠 사업의 유지 및 개발로서 기존의 문화이벤트가 계속 운영되고 농촌경관 보존사업이 새롭게 실시되었다. 또한 물리적 환경정비로서 상가조합과 상업 업체에 의해 커뮤니티 마트 사업에 따른 상업시설 정비가 추진되었다.

<표 4-9> 단계별 지역활성화 전략과 주요사업

단계	태동기	성장기	안정기
전략	관광환경 정비	마을관광 특성화	관광지화 통제
주요사업	<p>물리적 환경정비 인프라시설 정비 휴양시설 유치 여관시설 개수</p> <p>관광콘텐츠 개발 보양온천지 지정 유치 병원·숙박시설 개설 요리개발 향토축제 개최 관광지 홍보 활동 관광 팸플릿 제작</p>	<p>지역활성화 추진조직구성 사업 제안·계획·실천</p> <p>관광콘텐츠 개발 특산품 개발 문화이벤트 개최 보양온천시설 개설추진 규정 제정 자연환경·주환경 보전 조례</p> <p>물리적 환경정비 도로에 관한 조사와 연구 상가시설정비 준비사업</p> <p>주민학습 마들만들기 심포지엄 마을일으키 토론회 지역활성화 정보지발행</p>	<p>지역활성화조정·관리조직 구성 주체간연계 사업체계화 주민참여촉진 차세대육성</p> <p>규정 제정 마을만들기 조례 건축·환경 디자인규약 브랜드보호 규정 자치회 규약</p> <p>관광콘텐츠 개발·운영 문화이벤트 운영 보양온천관 운영 농촌경관보존 사업</p> <p>물리적 환경정비 교통사회실험</p> <p>주민학습 문화 프로그램 지역활성화 정보지발행</p>

제 5 장 유후인정 내생적 지역활성화의 단계별 참여주체 관계 변화 분석

제 1 절 유후인정 내생적 지역활성화의 단계별 참여주체 역할 관계 분석

제2절에서 지역활성화 단계별 추진사업의 특성을 분석한 결과, 각 단계마다 일정한 전략이 존재하는 것을 알 수 있었다. 즉, 태동기는 관광환경 정비, 성장기는 마을관광 특성화, 안정기는 관광지화 통제라는 전략이다. 제3절에서는, 먼저 각 단계마다 어떠한 주체가 참여했는지 추진사업과 참여주체와의 관계를 정리하고, 그다음에 사업을 추진하는 데에 참여주체들이 어떤 역할 관계를 구축했는지를 단계별로 분석한 다음에, 단계별 참여 주체의 역할 변화를 추출한다.

1. 내생적 지역활성화 단계별 추진사업과 참여주체와의 관계

1) 내생적 지역활성화 태동기의 추진사업과 참여주체와의 관계

유후인정 지역활성화 태동기, ‘관광환경 정비 전략’ 하에서 실시된 주요 사업은 물리적 환경정비와 관광콘텐츠 개발이었다. 이들 사업과 사업에 참여한 주체(공공, 단체·전문가, 주민·조직)의 참여 정도를 주도 참여, 적극 참여, 보통 참여로 구분하여 분석한 결과 <표 5-1>과 같이 나타났다.

(1) 물리적 환경정비 사업과 참여주체와의 관계

태동기에서 물리적 환경정비 사업에서는 인프라 시설 정비·건설, 후생연금 병원·공영 숙박시설 개설, 휴양시설 유치, 여관시설 개수를 찾을 있었다. 태동기가 시작된 1955년은 제2차 세계 대전이 끝나고 나서 10년

후로 지방 마을에는 아직까지 기초 생활인프라가 부족했던 시기였다. 이 때문에 유후인정 지방정부는 주민에 대한 복지공급으로 인프라 시설 정비를 추진하였던 것이다. 또, 인프라 시설 정비는 마을 관광지화에 대한 기반시설을 조성하기 위한 것이기도 하였다. 이 인프라 시설 정비 사업을 주도한 것은 유후인정 출범과 동시에 정장에 취임한 이와오였다. 그는 강한 리더십을 발휘하여 이들 사업을 정력적으로 추진하였다.

<표 5-1> 내생적 지역활성화 태동기, 사업별 참여주체의 참여정도

주요 사업	시기	사업내용	참여주체								
			공공		단체·전문가			주민·조직			
			지방정부	상위행정부	상공회	농협	전문가	여관업체	상업업체	농가	일반주민 관광·여관조합
물리적 환경정비	전반	인프라시설 정비·건설	●	○							
	후반	인프라시설 정비·건설	●	○							
		휴양시설유치	●	○							
		병원·숙박시설 개설	●	○							
		여관시설 개수						●			
관광콘텐츠 개발	전반	국민보양온천지정유치활동	●	○							
	후반	관광지 홍보						●			◎
		향토축제	●		◎			◎	◎	◎	◎
		여행주유지 지정 유치활동	○					●			◎
		향토요리 개발						●			
		관광 팸플릿제작	◎				◎	●			◎

*참여도 : ●주도, ◎적극, ○보통

인프라 시설 정비에는 막대한 재원이 필요했는데, 이에 대해서는 유후 인정에 유치한 자위대 주둔 교부금에서 조달되었다. 자위대 주둔지가 유치된 것은 마을 발족 전이었고, 이 유치활동 또한 이와오가 중심적 역할을 하였다.⁴⁴⁾ 한편 태동기 후반에 규슈 횡단도로가 개통되어 교통 편리성이 높아지자 지방정부는 대규모 공공 휴양시설을 유치하였다. 이에 대해서는 중앙정부 혹은 해당 공공기관의 행정적 수속 절차에 대한 지원이 이루어졌다.

후생연금 병원과 마을 운영 숙박시설 개설은 국민 보양 온천지 정비의 일환으로 실시되었다. 후생연금 병원은 재단법인 후생연금사업 진흥단과 사단법인 전국사회보험협회연합회가 운영하고 있었던 것으로,⁴⁵⁾ 유후인정 행정은 이곳에서부터 후생연금 병원을 유치하였다. 마을이 운영하는 숙박시설은 ‘국민숙사’였으며, 지자체가 국민숙사를 개설·운영할 경우 특별 지방채 기채가 인가되었다. 이와 같이 유후인정 행정은 중앙정부나 공공기관의 제도를 이용해 재원을 조달하면서 ‘온천보양 관광지’를 위한 시설을 정비하였다.

여관시설 개수사업은 태동기 후반에 실시되었다. 이 사업 또한 규슈 횡단도로 개통에 따른 것으로 방문객 증가를 내다본 여관 경영자들이 추진하였다. 자주적인 사업이었기 때문에 타 주체의 지원은 이루어지지 않았다.

(2) 관광콘텐츠 개발 사업과 참여주체와의 관계

태동기의 관광콘텐츠 개발 사업에서는, ‘국민 보양 온천지’ 지정 유치 활동, 향토축제, ‘여행 주유지 지정’ 유치활동, 향토요리 개발, 관광지 흥

44) 자위대 주둔지 유치는 지방행정, 의회, 상공회, 농업단체 등이 열렬하게 전개하였고, 1954년에 주둔지 결정의 결과가 나왔다. 유치활동의 중심에는 이와오가 있었고, 이 때 이와오는 오이타 군(郡) 청년단장을 맡고 있었다. 자위대 주둔지는 총 48,000평으로 이 건설사업은 1956년에 완료되었다. 자위대 관련 인구는 약 3,000명으로 유후인정의 지역경제에 큰 영향을 미치게 되었다.(湯布院町誌編集委員會, 1989: 515~519)

45) 2014년부터는 ‘지역의료기능 추진기구’가 운영하고 있으며 전국에 10개 시설이 있다.

보, 관광 팸플릿 제작을 찾을 수 있었다. ‘국민 보양 온천지’ 지정 유치활동은 이와오 정장이 내세운 ‘온천보양 관광지 구상’에 따른 것으로, 태동기 전반에 실시되었다. ‘국민 보양 온천지’ 지정제도는 1954년부터 중앙정부 후생성에 의해 시작되었으며, ‘국민 보양 온천지’에 지정되면 온천지 정비를 위한 지원금이 지급되었다. 유후인정은 1959년에 ‘국민 보양 온천지’에 지정되었다.

향토축제는 전통마을축제 회복을 위해 태동기 후반에 시작되었으며, 주민들서부터 인력과 물건, 상공회 및 관광협회서부터 자금이 제공되었다. 관광협회와 여관 조합은 여관 업체들의 정보·자원을 서로 교환하는 장으로 활용되어 있었고, 관광상품 만들기 전략이나 계획이 세워졌다. 여행주유지 지정은 국철이 실시하였던 사업으로 이에 지정되면 관광객의 유후인정 방문이 쉬어진다. 지정 유치활동은 여관 조합 내부에서 추진되어, 또 정장의 행정적 지원이 이루어지면서 1967년에 지정받았다.

관광 팸플릿 제작은 전국 체육대회 때 유후인정을 방문할 일본 왕에게 드리려고 여관 업체들이 기획한 것이었다. 정장의 승인을 받아 지방정부에서 자금이 지급되었다. 또, 수준 있는 팸플릿을 만들기 위해 프로 사진가, 오이타시 소재의 인쇄소, 그래픽 디자이너들의 기술과 어드바이스를 받아 작업을 진행하였다. 이들 사람들은 이전에 그림엽서를 만들었을 때 연계를 갖게 된 사람들이다.

2) 내생적 지역활성화 성장기의 추진사업과 참여주체와의 관계

유후인정 지역활성화 성장기, ‘마을관광 특성화’ 전략 하에서 실시된 주요 사업은 관광콘텐츠 개발과 물리적 환경정비, 규정 제정, 그리고 주민학습이었다. 이들 사업과 사업에 참여한 주체(공공, 전문가·단체, 주민·조직)의 참여 정도를 주도 참여, 적극 참여, 보통 참여로 구분하여 분석한 결과 <표 5-2>과 같이 나타났다.

<표 5-2> 내생적 지역활성화 성장기, 사업별 참여주체의 참여정도

주 요 사 업	시 기	사업내용	참여주체											
			공공		단체·전문 가			주민·조직						
			지 방 정 부	상 위 행 정 부	상 공 회	농 협	전 문 가	여 관 업 체	상 업 업 체	농 가	일 반 주 민	관광 회·관 여조 합	**내 일유 인모 임	상 가 조 합
관 광 콘 텐 츠 개 발	초 반	소 한 마리 목장 운동						●		●			◎	
		수제된장 만들기				◎		○	○	●			◎	
	중 반	문화이벤트 개최	◎		◎		●◎	●◎	◎	●◎	◎	●◎	◎	
		관광마차운행	○				◎	●						
	후 반	유후인 일촌일품운동	◎	◎		◎		●	○	●				
		토종닭 계약사육						●	○	●				
		물산협회 및 물산사업조합 설립			●◎			●◎	●◎					
		3)문화이벤트 운영	○		○		●◎	○	○	◎	●○	●◎		
		보양온천시설 개설추진사업	●	○			◎		◎	◎	◎			
물 리 적 환 경 정 비	초 반	인프라시설 정비·건설	●	○										
		도로에 관한 조사와 연구	○		○		◎					○	●	
		통일안내표시판 설치	○				◎						●	
	후 반	꽃 게릴라운동							●					
		상가시설정비 준비사업	◎	◎					●					●
규 정 제 정	초 반	자연환경보호조례 제정	●										◎	
	후 반	주환경보전조례 제정	●					◎	◎	◎	◎			
주 민 학 습	초 반	지역활성화 정보지 발행											●	
	중 반	마을만들기 심포지엄	●					◎	◎	◎	◎		◎	
	후 반	마을일으키기토론회		●				◎		◎				
		지역활성화 정보지 발행						○	○			●		

*참여정도 : ●주도, ◎적극, ○보통 **내일의 유후인을 생각하는 모임

(1) 관광콘텐츠 개발 사업과 참여주체와의 관계

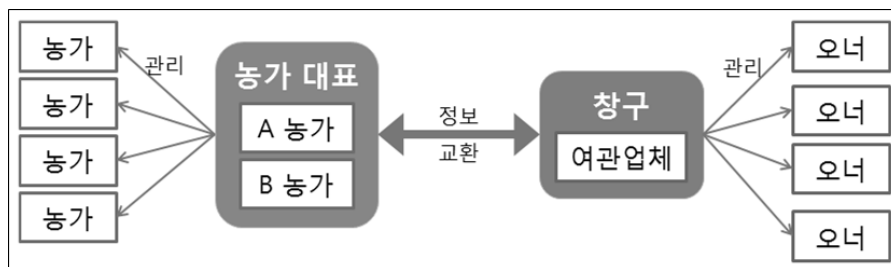
성장기의 관광콘텐츠 개발 사업에서는, 소 한 마리 목장 운동, 수제 된장 만들기, 문화이벤트(음악제, 영화제, 소고기 먹고 소리 치르기 대회) 개최 및 운영, 관광마차 운행, 일촌일품 운동, 토종닭 계약사육, 물산협회 및 물산 사업조합 설립, 보양온천시설 개설 추진 사업을 찾을 수 있었다.

① 성장기 초반

성장기 초반에는 소 한 마리 목장 운동과 수제 된장 만들기 등이 개시되었는데, 이 사업들을 발족한 것은 내일의 유후인을 생각하는 모임이었다. 내일의 유후인을 생각하는 모임은 각 업체 리더들과 단체 대표자들로 구성되며, 지역활성화 기본방침서부터 사업 기본계획까지 결정하는 지역활성화 추진조직으로 그 역할을 담당하고 있었다. 그리고 또 정기적인 토론회와 간담회를 가지며 구성원들의 정보·의견·자원 등을 교환하는 장이기도 하였다.

농업 활성화에 관한 토론회는 1972년에 내일의 유후인을 생각하는 모임 안에서 집중적으로 실시되었으며, 축산과 된장 만들기 이외에도 토마토, 사과, 녹차, 표고버섯 등 다양한 작물에 대해 논의되었다(中谷健太郎編, 1995; No.6 참조). 이 중에서 축산업에 대한 논의는 채산성의 저하와 축산농가의 의욕상실, 이에 따른 목초지 매각에 문제가 있다는 것이 밝

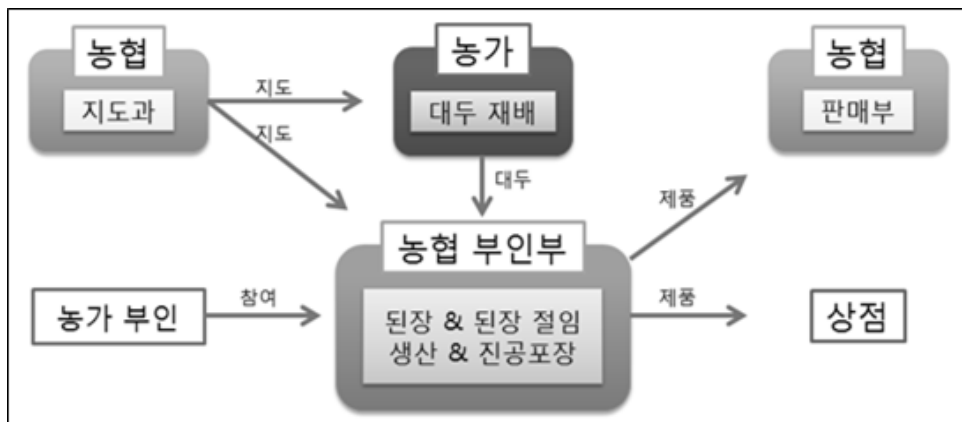
<그림 5-1> 소 한 마리 목장운동 사업 체계도



혀졌다.⁴⁶⁾ 이 문제점을 해결하기 위해 축산농가와 여관 업체는 소 한 마리 목장 운동을 기획하였다. 소 한 마리 목장 운동은 도시 주민을 대상으로 한 암소의 오너제도이다. 마을 외부에 고객을 보유하고 있는 여관 업체가 암소 오너의 모집과 관리를 담당하고, 주요 축산농가가 기타 축산농가의 관리를 담당하였다(<그림 5-1> 참조). 여관 업체가 이 사업에 참여한 것은 축산농가의 경제 창출을 돕는다는 것만을 위해서가 아니다. 여관 업체들에 있어서 자연경관은 지역 마케팅의 측면에서 꼭 필요한 요소였기 때문이다. 마을의 산야나 목초지가 보양 온천지를 구성하는 요소로 작용하고 있었던 것이다.

수제 된장 만들기 사업은 내일의 유후인을 생각하는 모임, 산업 부회가 농협에 의뢰한 것으로부터 시작되었다(<그림 5-2> 참조). 먼저 농협은 수제 된장 및 된장 절임의 생산방법과 채산성에 대해 연구하고 이를 농협 부인부에 전수하였다. 농협 부인부는 이를 가지고 마을 각 지구를 찾아가 농가 부인들에게 가르쳐줘 함께 된장 및 된장 절임을 생산하였다. 생산에서 가장 어려웠던 부분은 품질의 균일성 유지와 진공포장 기

<그림 5-2> 된장 및 된장절임 사업 체계도



46) 축산업을 포기하는 이유에 대해 축산업자인 곤도(近藤)는 다음과 같이 발언하였다. “가장 큰 원인은 농민이 의욕을 잃었다는 것이 아닐까? 땅값이 비싸잖아. 농사하는 것보다 땅을 조금이라도 팔면 그게 더 이득이 된다는 거지.”(中谷健太郎編, 1995; No.6 p.4)

술이었는데 이것 또한 농협의 지도에 의해 생산공정을 궤도에 올릴 수 있게 되었다. 된장의 재료인 대두는 농가에서 공급받았고, 제품은 농협 판매부 및 마을 내 상점을 통해 판매되었다. 또한, 이와 같은 일련의 사업 과정은 내일의 유후인을 생각하는 모임, 산업 부회에 보고되었으며, 발생한 문제에 대해 논의되고 해결을 위한 의견교환이 이루어졌다.⁴⁷⁾

② 성장기 중반

성장기 중반의 관광콘텐츠 개발 사업은 문화이벤트 사업으로, 대지진 피해에 의한 관광객 감소를 해결하기 위해 실시되었다. 이를 주도한 사람들은 여관 경영자들이었다. 여관 경영자들은 오이타현의 지역정보지인 ‘어드밴스 오이타’ 편집장을 통해 도쿄의 젊은 기획가를 소개받아, 그들을 초대하여 함께 관광객 유치를 위한 전략을 세웠다. 이에 따라 실행된 것이 관광마차 운행과 음악제, 소고기 먹고 소리지르기 대회, 영화제의 개최였다.⁴⁸⁾ 그리고 또 텔레비전, 신문, 잡지 등 언론을 동원해 이벤트를 홍보하여 유후인정의 존재함을 외부에 알렸다.

관광마차의 운영 및 관리는 여관 업체가 하였다. 다만 말을 구입할 때에 지방행정의 소개가 이루어졌다. 음악제는 관광협회가 실행위원회를 구성해서 추진하였다. 음악제에서는 전문가의 연주와 공연이 실시되었는데, 이들은 ‘어드밴스 오이타’ 편집장을 통해 연계된 규슈 교양 악단과 도쿄의 음악평론가에 의해 이루어졌다. 영화제는 오이타시에서 활동하고 있었던 ‘오이타 좋은 영화보기 모임’이 나서서 실행위원회를 조직하여 추진하였다. 영화 필름 조달과 영화 평론가·감독의 동원에 관해서는 여관 경영자 중에서 이전에 도쿄 영화사에 근무한 적이 있는 사람이 있어서 그의 인연을 통해 이루어졌다. 그리고 이들 음악제와 영화제에서는 지방

47) 내일의 유후인을 생각하는 모임, 산업부회에서 논의된 것은 판매처 불명과 포장 불량 등 판매방법에 관한 것이었다. 이에 대해 농가 대표로부터, 농협이 판매까지 강력하게 지도해야 한다는 의견이 나왔다(中谷健太郎編, 1995; No.6 p.12).

48) 여관경영자인 나카야는 이 전략을 ‘이벤트 연발 작전’이라고 명명하였다(中谷健太郎, 1984; p.60).

행정과 상공회, 관광협회가 자금을 지원하고, 일반주민이 행사 준비에 적극적으로 협력하였다. 또한 행사에 참석하는 연주자나 게스트들은 이벤트 개최의 취지에 찬동하여 모두 무보수로 출연하였다.⁴⁹⁾

소고기 먹고 소리 지르기 대회는 소 한 마리 목장 운동에서 암소 오너가 된 사람들을 초대하여 열렸다. 대회 내용은 유후인정에서 사육된 소고기를 먹고 그 후 참가자가 대 위에 올라 소리를 치른다는 것이었다. 관광협회가 실행위원회를 구성하고 대회를 추진하였다. 농가가 소고기 등 전반적인 준비를 담당하고, 주민들 또한 냄비와 술, 접시를 가지고 오는 등 협력하였다. 또, 지방정부, 상공회, 관광협회에서 자금지원이 이루어졌다.

③ 성장기 후반

성장기 후반의 관광콘텐츠 개발은, 내일의 유후인을 생각하는 모임이 해산된 후 업종별로 관련 업체가 연계해서 사업을 전개하였다. 즉, 농가는 일촌일품 운동과 ‘토종닭 계약사육’을, 상업 업체는 물산협회와 물산사업조합의 설립을 실시하였고, 여관 업체는 이들 사업에 연계해서 함께 하였다. 또 지방정부는 보양온천시설 개설사업을 추진하였고, 주민들은 성장기 중반에 시작된 문화이벤트 사업의 운영에 나섰다.

i) 유후인정 일촌일품 운동 사업

일촌일품 운동은 히라마츠 오이타현 지사가 각 고장마다 최소한 하나씩 특산품을 만들자고 1979년부터 제창한 것으로, 유후인정에서도 토마토와 시금치, 그리고 소고기를 마을 특산품으로 선정하여 이들 생산을 확대하였다. 유후인정의 토마토는 억제재배로 1960년대부터 시작되었고,

49) 이러한 이벤트들에 외부인들이 무상으로 기여해준 것에는 다음 3가지 이유가 있었다고 여관경영자의 나카야는 말하고 있다, 즉, 하나는 나카야 등 활동을 하고 있었던 사람들이 만났던 사람들과의 관계를 소중히 가지고 있었다는 점과 마을을 활성화하고자 하는 사람들의 의지에 공감하였다는 점, 그리고 이러한 이벤트가 가정적이고 편하였기 때문이다(中谷健太郎, 1984; p61~64).

1972년에 농협이 토마토 선과장을 개설하고 나서 생산량이 증가하였다. 게다가 토마토 억제재배는 벼농사보다 약 8배의 높은 수익이 있었기 때문에 토마토를 재배하려는 농가가 늘어났다. 그리고 일촌일품 운동과 더불어 유후인정의 중심적 산물로 부각되었다.

유후인정에서 육우 생산 진흥이 시작된 것은 축산농가가 지방정부의 지원을 받아 1955년에 ‘소 개량 조합’을 설립하고 나서이다. ‘소 개량 조합’은 1973년에 ‘육용우(肉用牛) 진흥회’로 조직을 바꾸고 1978년에 축산센터를 설립하였다. ‘육용우 진흥회’는 회원들의 결속이 매우 단단하고 육종(育種) 개량 조합, 부인부, 후계자 그룹과 연계하면서 축산센터의 지도 아래에 취락 좌담회, 소 건강검진, 각종 강습회나 연수회 등을 적극적으로 열었다. 그리고 1982년, 소 올림픽 대회(전국 일본 우 경진대회)에서 유후인정에서 사육된 암소가 우수상을 받아, 오이타현의 옛 이름인 분고(豊後)를 딴 ‘분고 우(豊後牛)’가 전국에 알려졌다. 또, 1985년에는 ‘일본 우 개량 조합 콩쿠르’가 열려 우수 조합으로 유후인정의 ‘육용우 진흥회’가 선출되었다⁵⁰⁾. 이 결과 ‘분고 유후인 우’라는 브랜드가 탄생하였다.

ii) 토종닭 계약사육 사업

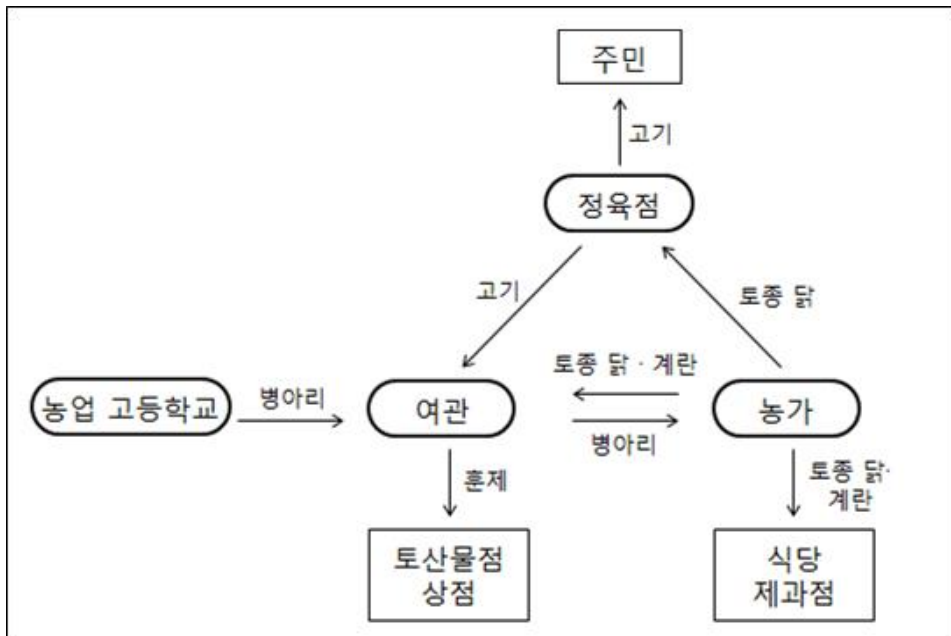
토종닭 계약사육 사업은 농가의 소득창출과 유후인 브랜드의 특산물을 만들자는 취지로 농가와 여관 업체가 시작하였다. 토종닭 계약사육 사업의 기본적인 구조는 다음과 같다. 먼저 관광성수기 전에 여관과 농가가 계약을 맺어 농가는 닭을 기른다.⁵¹⁾ 닭이 성장하면 농가는 주문개수에 따라 닭을 여관에게 제공한다. 이 결과, 여관 업체는 ‘토종닭과 아제카부전골’⁵²⁾, ‘토종닭 숯불구이’ 등의 명물 요리를 개발하였다.

50) 이 콩쿠르에는 전국에서 585조합이 참가하여 우수한 조합에는 8개 조합이 선출되었다. 그 안에 ‘유후인정 육용우 진흥회’도 들어가 있었다.

51) 토종닭은 한 농가에서 2000마리, 또 한 농가에서 1000마리를 기르고 있었다(湯布院町誌編集委員會, 1989; p.782).

52) 아제카부란 갓과 유사한 채소고 이것 또한 농가가 재배하였다.

<그림 5-3> 토종닭 운동의 사업 체계도



자료: まちづくり研究会地域経済グループ(1985; p.55)를 일부 수정

이러한 여관과 농가의 연계사업이 1980년쯤에 더 확산되었다. 즉, 여관이 농업고등학교에서 병아리를 구입하여 농가에게 전하고, 농가는 병아리를 길러 성장한 닭을 여관 이외에 마을 정육점이나 식당에게 팔게 된 것이다. 토종닭 계란 또한 여관과 식당, 제과점에게 판매하게 되고, 여관은 또 훈제를 만들어서 토산 물점이나 도시 백화점에게 내놓게 되었다(<그림 5-3> 참조). 이와 같은 판매망의 확장에는 유후인 토종닭 생산에 대한 상점과 식당의 이해와 협력이 있었다.

iii) 물산협회 및 물산 사업조합 설립 사업

유후인정에서 판매되는 상품들은 마을 외부에서 제조된 것이 대부분이었다. 마을 외부에서 만든 물건을 마을 안에서 유후인 상품으로 판매하고 있었던 것이다. 이러한 상황에 상공회는 마을 자원을 이용한 상품을 마을 내에서 만들려고, 1983년에 ‘유후인정 물산협회’를 설립하였다.

협회에서는 여관업체나 상업 업체 등 생산·가공·관광에 관련된 사업체와 개인이 회원이 되고 상호교류·의견교환을 하였다. 회원들은 산품을 개발하거나 마을 내에서 가공된 제품을 판매·선전하기도 하였다. 특히 여관은 제품을 소개·제공하는 자리가 되었고, 이벤트 시에는 판매 및 선전이 이루어졌다.

그 후 상공회는 마을경제의 진흥을 꾀하기 위한 비전을 책정하고, 1985년에 ‘마을 일으키기 사업’을 전개하였다. 이 사업은 산품에 대한 생산·유통·판매의 체계화를 실현해서 소규모 사업체를 활성화하려는 것이었다.

이러한 가운데 여관 업체와 상업 업체 사이에서 독자적으로 산품을 만들려는 움직임이 일어났다. 이 활동에는 여관 업체 이외에 양조장과 목공공예 제작소가 참여하였다. 이들은 상공회의 지원을 받아 1987년에 ‘물산 사업 협동조합, 소도샤(草土舍)’를 설립하여 소주나 목공공예 등 오리지널 산품을 생산·육성하였다.

iv) 보양온천시설 개설 추진 사업

보양온천시설 개설 추진 사업은 1977년에 관민합동으로 독일 온천 보양지를 시찰하고 나서부터 시작되었다. 사찰 후 정장은 마을의회에 ‘다목적 온천보양관에 의한 온천보양 시스템 문제 조사 특별위원회’를 발족시켜 보양온천시설에 대한 검토를 개시하였다. 1982년에는 주민의 의견을 반영하기 위해, 지방정부와 주민들은 주민대표 50명으로 구성되는 ‘50인 위원회’를 설립하였다. 50인 위원회는 100일간의 심포지엄을 개최하여 구체적인 시설 건설 계획안과 설계안을 작성하여 마을의회에 제출하였다. 마을의회는 50인 위원회의 안을 심의하였으나, 결국 이 안은 자금 문제 때문에 무산되었다.

자금조달 문제는 중앙정부 지원과 민간기업 참여에 의해 해결되었다. 먼저 유후인정 지방정부는 중앙정부 환경청이 실시한 ‘국민보건 온천지⁵³⁾ 지정 사업’에 지원하였다. 이 결과 1981년에 유후인정 온천은 제1

호로 선정되어 사업 조성금을 받게 되었다. 또, 1984년 유후인정 지방정부는 중앙정부 자치성(현 총무성)이 창설한 ‘마을 일으키기(むら起し) 사업체’에 신청하였다. 지방정부는 거기서부터 용자를 받아 용지를 매수하고 부지를 조성하였다. 그러나 건물건설에 대한 자금이 부족해서 지방정부는 민간 신탁은행의 토지신탁방식을 이용하여 보양온천시설을 건설하였다.

v) 문화이벤트 운영 사업

‘유후인 영화제’는 오이타시 소재의 ‘오이타 좋은 영화보기 모임’이 유후인정에 와서 실행위원회를 구성하고 실시하고 있었다. 1980년대에 들어가 영화를 좋아하는 사람들이 모여 ‘유후인 영화 동호회’를 만들었다. 이 동호회는 한 달에 한 번 자신들이 보고 싶은 영화를 상영하고 감상하고 있었다가, 유후인 영화제 실행위원회에 들어가 영화제 준비와 운영을 함께하였다.

‘유후인 음악제’의 경우, 당초는 관광협회가 주도해서 실행위원회를 구성하고 있었다. 1980년대 음악제의 영향을 받아 음악을 즐기는 사람들이 모여 악우협회를 결성하였다. 이 악우협회는 결국 유후인 음악제 실행위원회 구성원이 되고 음악제 준비와 운영을 주도하게 되었다.

(2) 물리적 환경정비 사업과 참여주체와의 관계

성장기의 물리적 환경정비 사업에서는, 인프라 시설 정비·건설, 도로에 관한 조사와 연구, 통일 안내표시판 설치, 꽃 겐리라운드, 상가시설 정비 준비사업을 찾을 수 있었다.

53) 당시 70여 개소의 온천지가 국민보양온천지에 지정되어 있었는데, 그 중에서 특히 온천의 보건이용이 촉진가능한 곳을 환경청이 국민보건온천지로 지정하였다.

① 성장기 초반

성장기 초반은 태동기서부터 계속 진행해온 지방정부 주도의 인프라 시설 정비·건설과, 내일의 유후인을 생각하는 모임 주도의 ‘도로에 관한 조사와 연구’ 및 통일 안내표시판 설치가 이루어졌다.

성장기 초반은 이와오 정장 5기에 해당하는 시기로 인프라 시설의 정비 및 건설이 계속 진행되었다. 이 시기에 건설된 것은 쓰레기 처리장, 학교급식센터, 중앙 공민관, 실내수영장, 마을 운동장 등이었으며, 중앙정부의 자금지원이 이루어졌다.

도로에 관한 조사를 실시하게 된 것은 마을 거리에 난립하는 안내표시판을 해결하려고 하는 것에서 시작되었다. 1972년 내일의 유후인을 생각하는 모임은 규슈예공대(九州藝工大) 규수들에게 위탁하여 ‘유후인의 도로에 관한 조사와 연구’를 실시하였다. 지구별 공간배치 상태, 시가지 도로 및 주변도로 상태 등을 조사하였고, 도시 진입 도로에 대한 디자인, 역전 관장 및 상가, 주요 도로, 자전거 도로 등을 개선할 수 있는 방안을 제시하였다. 이 안에 안내표시판에 관한 문제도 포함되었고, 내일의 유후인을 생각하는 모임은 표시판 디자인을 통일하기로 하였다. 그리고 조사 결과 및 개선방안은 ‘환경계획전’으로서 주민에게 공개되었다. 이와 같은 일련의 조사, 연구, 방안 제시까지의 과정은 내일의 유후인을 생각하는 모임, 환경부회 안에서 계속 논의되었다(中谷健太郎, 1995; No.7 pp.2~21). 또한, 이 조사 및 연구에는 지방정부, 상공회, 관광협회의 자금지원이 이루어졌고, 통일 안내표시판 설치에는 지방정부의 행정적 지원이 이루어졌다.

② 성장기 후반

성장기 후반의 물리적 환경정비 사업은 오래된 상가시설을 정비하기 위한 준비과정으로 상업 업체들에 의해 실시되었다. 먼저 1979년 대형점포 진출이 결정되었는데, 이것을 계기로 상가 부인들이 ‘꽃 껌리라 운동’

을 실시하였다. 점포 앞이나 도로에 화분을 배치하고 꽃을 심어서 상가를 활성화하려고 한 것이다. 또, 1980년 혼마치(本町) 상가가 협동조합을 결성하여 상업 업체들의 결속을 공고히 하였다. 상가시설에 대한 검토는 상공회를 중심으로 상업 업체들과 함께 실시되어 1983년에 ‘지역 비전’을 책정되었다.

1984년 중앙정부 중소기업청은 ‘커뮤니티 마트 구상 모델 사업’을 개시하였다. 모델 지구에 선정되면 정부·현(縣)에서 상가 구상 책정·정비사업 실시에 대한 지원금이 지급된다. 유후인정에서는 다른 2개 상가도 협동조합을 결성하고 지방정부의 협력을 받아 유치활동을 실시하였다. 결국 1987년에 유후인정 3개 상가가 모두 모델지구에 선정되었다. 그리고 상가 임원과 지방정부 상업 관광과·기획과·건설과 사이에서 논의를 거듭하면서 조사·계획이 실시되어 1990년부터 정비사업에 들어갔다(湯布院企畫室「西方館」, 1989; No.2 pp.52~53).

(3) 규정 제정 사업과 참여주체와의 관계

성장기에는 개발을 억제하는 조례가 제정되었다. 즉, 지방정부를 중심으로 초반에는 ‘자연보호조례’, 후반에는 ‘주환 경보 전 조례’를 제정하기 위한 작업이 진행되었다.

① 성장기 초반

1970년의 골프장 건설 반대 이후도 외부자본의 진출 계획이 잇따랐다. 1971년 지방정부는 도큐(東急) 도지개 발에게 마을 소유지를 매각하였고, 그곳에 별장지와 골프장이 조성되게 되었다. 이에 대해 내일의 유후인을 생각하는 모임 실천 부회에서는 회의를 가졌으며, 조건부로 찬성, 즉 조례의 필요성을 인식하는 결과가 되었다(中谷健太郎, 1995; No.5 pp.1~29). 지방정부는 이러한 주민의 의견을 받아들이고 1972년에 ‘자연보호조례’를 제정하였다. 그리고 또 내일의 유후인을 생각하는 모임은 지

방정부에서 부정장 등을 초청하여 조례 내용에 대해 설명을 듣고 논의의 자리를 가졌다(中谷健太郎, 1995; No.7 pp.26~36).

② 성장기 후반

‘주환 경보 전 조례’는 1983년에 일어난 대형 리조트 맨션 건설 문제가 계기가 되어 제정되었다. 건설에 관한 사업계획이 제출된 후, 일반 주민 사이에서도 찬반 논쟁이 벌어져 설문조사가 실시되었다. 지방정부는 반대의 의향을 밝히고 마을 의회 또한 반대를 의결하였다. 결국 지방정부는 사전 환경조사의 실시, 주민에 대한 공고, 행정지도 등을 담은 ‘주환 경보 전 조례’를 작성하고 1984년에 시행하였다. 그리고 오이타현 건축 확인신청 담당과의 조정도 이루어져, 대형 맨션은 당초보다 규모를 축소해서 1986년에 완성하고 영업을 개시하였다.(猪爪範子, 1994; p.99)

(4) 주민학습 사업과 참여주체와의 관계

성장기에는 주민학습을 위한 활동이 이루어졌다. 즉, 초반에는 지역활성화 정보지의 발행, 중반에는 마을만들기 심포지엄, 그리고 후반에는 지역활성화 정보지 발행과 마을 일으키기 토론회를 찾을 수 있었다.

① 성장기 초반

성장기 초반, 내일의 유후인을 생각하는 모임은 마을만들기 정보지인 ‘하나미즈키(花水樹)’를 발간하였다. 내일의 유후인을 생각하는 모임에는 산업 부회, 환경부회, 인간 부회의 3개 부회가 있는데, 이들의 활동 내용을 주민들에게 알려줌과 동시에 문제제기를 실시하였다. 하나미즈키는 연 4번 발간되었으며, 발간 자금은 구독회원의 연회비와 기부, 그리고 동 모임 자금에서 조달되었다.

② 성장기 중반

성장기 중반 다양한 문화이벤트가 개최되었는데, 이와 동시에 마을만들기 심포지엄이 개최되었다. 이전부터 내일의 유후인을 생각하는 모임, 인간 부회에서는 “(모임에서) 무엇이 나올까?”, “나의 일·나의 아이”, “유후인은 매력이 있는가?”라는 제목으로 간담회, 토론회가 열려 있었다(中谷健太郎, 1995; No.9 pp.18~51). 이번 심포지엄은 일본지역개발센터와 유후인정 지방정부의 공최에 의한 것으로 ‘이 마을에 아이들이 남을 것인가’라는 주최로 개최되었다. 먼저 20~30명의 마을 유지가 6일간 사전 토의를 하고, 그 후 학자, 연구자, 지자체 단체장 등 게스트를 맞이하여 심포지엄을 진행하였다.

③ 성장기 후반

성장기 후반은 마을리더에 의한 마을 일으키기 토론회와 중단되었던 지역활성화 정보지가 관광협회에 의해 발행되게 되었다.

마을 일으키기 토론회는 오이타현 지사 히라마쓰가 시작한 일촌일품 운동의 일환으로 실시되었다. 1980년 히라마쓰는 오이타현에서 지역활성화가 잘 진행되고 있는 지자체 리더들을 모아 토론회를 열었다. 유후인 정에서도 여관 업체, 농가 대표가 참석하였다. 토론회에서는 지역활성화에 관한 정보교환과 과제에 대한 토론이 이루어졌다. 이후 히라마쓰 지사는 각 지자체를 돌며 이와 같은 간담회를 가졌다.

내일의 유후인을 생각하는 모임이 해산되고 나서 지역활성화를 알려주는 정보지가 없었다. 관광협회는 조직 내부에 ‘유후인 기획실, 세이호칸(西方館)’이라는 정보지 발행 부문을 개설하여 1988년부터 “유후인 마치즈쿠리 노트, 가제노 게이카쿠(風の計画)”을 발간하였다. 여기에는 지역활성화 관련 행사와 활동의 소개, 전문가와의 대담, 문제제기 등이 게재되었다. 정보지는 한 권 500엔을 판매되었고, 발행을 위한 찬조회원들이 있었다.

3) 내생적 지역활성화 안정기의 추진사업과 참여주체와의 관계

유후인정 지역활성화 안정기, ‘관광지화 통제’ 하에서 실시된 주요 사업은 규정 제정, 관광콘텐츠 개발·운영, 물리적 환경정비, 그리고 주민학습이었다. 이들 사업과 사업에 참여한 주체(공공, 전문가·단체, 주민·조직)의 참여 정도를 주도 참여, 적극 참여, 보통 참여로 구분하여 분석한 결과 <표 5-3>과 같이 나타났다.

(1) 규정 제정 사업과 참여주체와의 관계

안정기의 규정 제정 사업에서는, 마을만들기 조례 제정, 건축·환경디자인 가이드북 제작, ‘유후인’ 명칭 신고제도, 그리고 구역 자치회 신고제도를 찾을 수 있었다.

① 안정기 전반

안정기 전반에서는 외부 대규모 개발자본 진출에 대처하기 위해 마을만들기 조례가 제정되었고, 외부 상업자본의 진출에 대처하기 위해 건축·환경디자인 가이드북이 작성되었다. 지방행정 기획과는 먼저 1990년 6월에 마을만들기 조례에 관한 원안을 작성하였다. 조례안은 개발에 대한 규제가 강했기 때문에 기획과는 오이타현 현청 관계부서와 중앙정부 건설성을 찾아가 조례안의 가부를 상의하였다. 그리고 기획과는 주민 대표들과 의견교환을 하고, 마을의회에 걸어 승인을 받았다. 이를 가지고 마을만들기 조례는 같은 해 9월에 시행되었다.

외부 상업자본의 진출에 대한 대처는 관광협회와 여관 조합 내에 구성된 ‘건축디자인 전문보회’에서 시작되었다. 동 부회는 1997년에 검토회를 가졌으며, 이에 상업 업체와 구역 자치회가 참여하고, 또 전문가 및 컨설턴트가의 협력을 얻어 ‘유후인 건축·디자인 협의회’를 결성하였다. 지방행정 건설과 직원 또한 이에 함께해 토의와 워크숍을 거듭하면서 ‘유후인 건축·환경디자인 가이드북’을 작성하여 2000년에 발행하였다.

<표 5-3> 내생적 지역활성화 안정기, 사업별 참여주체의 참여정도

주 요 사 업	시 기	사업내용	참여주체													
			공공		단체·전문 가			주민·조직								
			지방 정부	상위 행정부	상공 회	농협	전문 가	여관 업체	상업 업체	농가	일반 주민	관광 협회· 여관 조합	관광 종합사 무소	관광 동행의	상가 조합	구역 자치 회
규정제정	전반	마을만들기 조례제정	●	○				○	○	○	○					
		건축·환경디자인 가이드북 제작	○				◎	◎	◎			●	○			◎
	후반	유후인 명칭신고제도	●					○	○	○						
		자치회 신고제도						◎	◎		◎					●
관광콘텐츠 개발·운영	전반	농촌경관보존사업	●			◎				◎		●	○			
		문화이벤트 운영	○		○		● ◎	○	○	◎	● ○	● ◎	◎			
	후반	문화이벤트 운영	○		○		● ◎	○	○	◎	● ○	○	◎	● ◎		
		보양온천관 운영	●				◎									
물리적·환경정비	전반	상가시설정비 사업	●	○					◎						●	
	후반	교통사회실험	●	○			◎	◎	◎	◎	◎	●	○			
주민학습	전반	지역활성화정보지 발행										◎	●			
	후반	문화 프로그램										◎	◎	●		

*참여도 : ●주도, ◎적극, ○보통

② 안정기 후반

안정기 후반에서는 ‘유후인’ 명칭 신고제도와 구역 자치회 신고제도가 제정되었다. ‘유후인’ 명칭 신고제도는 유후인 브랜드 보호 문제로서 지방정부 종합정책과가 2002년에 ‘유후인 명칭 사용 신고 요강’을 작성하여 시행하였다.

자치회 신고제도는, 기존의 업체들과 교류하지 않고 주변과 맞지 않는 영업을 하는 외부 상업 업체가 증가해서 작성되었다. 유후인정 안에서도 누루유(溫湯)구에는 관광객들이 모여드는 상업거리가 있고, 외부 상업 업체들 또한 다수 들어와 있었다. 이에 기존의 상업 업체와 주민들은 ‘누루유구 마치즈쿠리 회의’를 구성하여 2002년에 ‘누루유 지구 마치즈쿠리 회의 신고 규칙’을 제정하였다.

(2) 관광콘텐츠 개발·운영 사업과 참여주체와의 관계

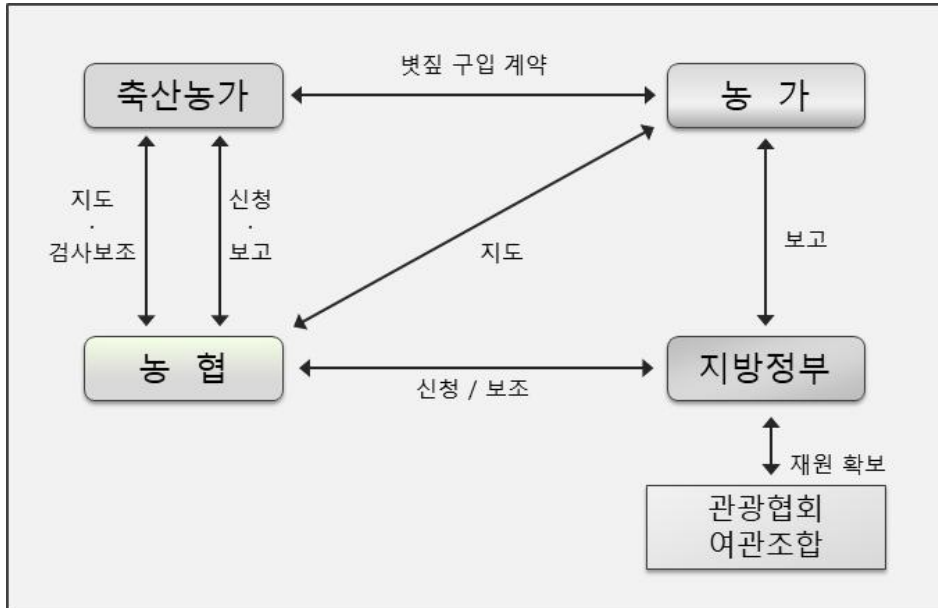
안정기의 관광콘텐츠 개발·운영 사업에서는 농촌경관보존 사업과 문화이벤트 및 보양온천관 운영 사업을 찾을 수 있었다.

① 안정기 전반

안정기 전반의 관광콘텐츠 개발 사업에서는, 농촌경관보존 사업이 실시되었고, 관광콘텐츠 운영 사업에서는 문화이벤트 사업에 역할 변화가 보였다. 농촌경관보존 사업은, 벚단 말리기와 벚짚 쌓기라는 원래 벼농사에서 보이던 농촌경관의 상실에 문제를 인식한 관광협회와 여관 조합에 의해 제기되었다. 지방정부는 관광협회·여관 조합과 함께 대책위원회를 구성하고, 1991년부터 ‘농촌경관보존 벚짚 확보 대책사업’을 실시하였다.

이 사업을 추진하는 주체들은 축산농가, 벼농사 농가, 농협, 지방정부, 관광협회·여관조합이고, 사업 체계는 다음과 같다. 즉, 관광협회와 여관조합이 지방정부에 기부금을 내고, 이 기부금을 토대로 지방정부는 농협

<그림 5-4> 농촌경관보존 사업 체계도



자료: 吉田謙太郎, 1998; p.66 일부 수정

에게 보조금을 교부한다. 벼농사 농가는 농협 지도하에 벚단 말리기와 벚짚 쌓기로 건조한 벚짚을 만든다. 농협은 축산농가에게 보조금을 전달하고, 축산농가는 이 보조금으로 벼농사 농가에서 벚짚을 구입하여 소의 사료와 축사 바닥용으로 이용한다.(<그림 5-4> 참조) 이 결과 벚단 말리기와 벚짚 쌓기를 만드는 농가가 늘어났고, 그뿐만이 아니라 축산농가의 벚짚 확보에 도움을 주어 육우생산의 유지에 간접적으로 영향을 미쳤다(吉田謙太郎, 1998; p.67).

성장기 중반부터 매년 개최되고 있는 문화이벤트는 영화제, 음악제, 소고기 먹고 소리지르기 대회의 3개이다. 안정기 전반, 각 문화이벤트를 주도하는 주체는 영화제는 외부 전문단체, 음악제는 주민 그룹, 소고기 먹고 소리지르기 대회는 관광협회였다. 그리고 이벤트의 준비 및 운영에서 여관 업체, 상업 업체, 농가, 일반주민이 인력·물건을 제공하면서 참

여 협력하였다. 특히 관광협회와 여관 조합은 여관 업체를 이끌어 모든 이벤트에 적극적으로 참여하였고, 소고기 먹고 소리지르기 대회에서는 농가가 적극적으로 움직였다. 또한 안정기 전반, 관광협회와 여관 조합은 관광 조합 사무소를 설치하였다. 관광종합 사무소는 참여 단체·개인, 각 주체를 연결해서 활동 조정을 피하며 순조로운 이벤트 운영이 이루어질 수 있도록 하였다.

② 안정기 후반

안정기 후반의 관광콘텐츠 운영에서는 문화이벤트 운영과 보양온천관 운영에서 참여주체들의 역할 변화가 이루어졌다. 문화이벤트 운영에서는, 관광협회와 여관 조합에 의해 관광 행동 회의가 창설되면서 그 안에 설치된 행사기획위원회가 소고기 먹고 소리지르기 대회를 주도하게 되었다. 또 모든 문화이벤트에 참여 협력하면서 정보·기술 등 교환의 장이 되었다.

보양온천관은 당초 토지신탁방식으로 민간업체가 운영하고 있었으나, 1996년에 경영권이 지방정부에 넘어갔다. 이와 동시에 보양온천관은 보건원을 상주하게 하였다. 그는 수중운동을 통한 건강 만들기를 주창해서 주민의 시설 이용을 촉진하였다. 이 결과 보양온천관의 경영 재건과 지방정부의 의료비 삭감에 큰 도움을 주었다(『月刊地域保健』 編集部, 2005; p.8).

(3) 물리적 환경정비 사업과 참여주체와의 관계

안정기의 물리적 환경정비 사업에서는 전반에 상가시설 정비 사업을, 후반에 교통 사회 실험 사업을 찾을 수 있었다.

① 안정기 전반

안정기 전반의 물리적 환경정비 사업에서는 상가시설에 대한 정비사

업이 실시되었다. 이것은 유후인정 지방정부가 성장기 후반에 중소기업청에서 유치한 커뮤니티 마트 구상 모델 사업을 상가에 전개한 것이었다. 실제로 사업을 추진한 것은 3개 상가의 각 협동조합이었다. 사업은 상업시설 개선, 도로·보도·주차장 정비, 가로수 식재 등이 실시되었다. 사업 재원은, 모델사업 실시에 따른 중앙정부와 오이타현의 보조금과 지방정부의 재원에서 조달되었다. 개별 점포의 개축 또한 실시되었는데, 이에 대해서는 개인 자금도 들어갔다. 또한 지방정부와 JR철도는 공동으로 유후인역 역사 개축을 실시하였다.

② 안정기 후반

관광객 증가에 따른 교통정체 발생을 계기로, 안정기 후반 마을 내 교통체계를 모색하는 ‘교통 사회 실험’을 실시하였다. 이 교통 사회 실험은 중앙정부 국토교통성이 추진하였던 사업으로 2002년에 유후인정이 선정되었다. 유후인정에서는 지방정부, 관광협회, 여관 조합의 공동사업으로 실시되었다. 실험 내용은 자동차 진입제한 구간 설치, 주차장 예약 시스템, 자전거 대여 등 총 9개 항목이었다. 이러한 시설 가설 및 조사·분석 등 실험에 필요한 비용은 국토교통성이 부담하였다. 실험 조사 및 준비요원은 주민 781명, 행정직원 492명으로 총 1,272명에 달하였다. 이 사회 실험에 대한 평가결과는 규슈대학 교수를 중심으로 유후인정 종합 교통 계획 위원회가 정리하였다.

(4) 주민학습 사업과 참여주체와의 관계

안정기의 주민학습 사업에서는 전반에 지역활성화 정보지 발행을, 후반에 문화 프로그램의 추진을 찾을 수 있었다.

① 안정기 전반

안정기 전반, 관광협회와 여관 조합은 관광종합 사무소를 설치하였고,

관광종합 사무소는 3개월에 한 번 관광신문을 발행하였다. 관광종합 사무소가 마을관광 활성화 활동에 관한 정보교환 및 교류의 창구라는 점, 주민들에게는 마을관광 활성화 정보의 발신처가 되었다. 관광신문의 내용은 관광 관련의 정보, 활동 소개, 행사 안내 등이었다. 발행에 드는 비용은 관광협회·여관 조합에서 지급되었다. 또, 관광종합 사무소는 신문은 마을 모든 집에 배포하여 마을에서 실시된 관광에 관한 정보를 주민들과 공유하였다.

② 안정기 후반

안정기 후반, 관광협회·여관 조합은 관광 행동 회의를 창설하여 이 안에 사업위원회를 설치하였다. 사업위원회는 디자인, 행사, 친척 클럽, 접대, 정보, 아트의 6개 위원회로 구성되고, 자신들의 재량으로 사업을 계획·실천하였다. 구성원은 주로 관광협회·여관 조합의 젊은 세대였으나, 일반 주민의 참가도 가능하였다. 또, 이들의 사업에 들어가는 비용은 관광협회에서 지원되었다.

사업위원회는, 실천을 통하여 젊은 사람들의 역량을 키워 다음 리더를 육성하는 장이기도 하였다. 이 결과 2007년에는 사업위원회 안에서 40대의 관광협회장을 배출하였고, 일련의 세대교체를 진행하였다(米田誠司, 2011; p.30).

또한, 사업위원회는 주민 참여의 장이기도 하였다. 친척 클럽 위원회는 마을 내외 사람들의 교류를 촉진하는 사업을 실시하였다. 마을 부인들을 모아 마을 농산물을 이용한 요리교실을 열거나 접대 서비스의 강습회를 실시하였다. 또는 유후인정과 인연이 있는 유식자를 불러 간담회를 갖기도 하였다. 이와 같은 프로그램을 통해 주민들의 유대강화와 성찰력 향상을 도모하였다.

2. 내생적 지역활성화 단계별 참여주체의 역할 관계

1) 내생적 지역활성화 태동기의 참여주체 역할 관계

지역활성화 태동기에는 ‘관광환경 정비 전략’ 하, 물리적 환경정비를 위주로 관광콘텐츠 개발과 함께 2개 사업이 추진되었다. 이들 사업에 참여한 주체의 역할을 분석한 결과, <표 5-4>과 같이 나타났다.

<표 5-4> 태동기 참여주체의 역할관계

☐ 주도주체 ☐ 협력주체 / 참여도 : ● 주도 ◎ 적극 ○ 보통

주요 사업	시기	사업내용	참여주체								
			공공		단체, 전문가			주민, 조직			
			지방정부	상위행정부	상공회	농협	전문가	여관업체	상업업체	농가	일반주민
물리적 환경정비	전반	인프라시설 정비, 건설	●	○							
	후반	인프라시설 정비, 건설	●	○							
		휴양시설 유치	●	○							
		병원, 숙박시설 개설	●	○							
		여관시설 개수						□			
관광콘텐츠개발	전반	국민보양온천지 지정유치활동	●	○							
	후반	관광지 홍보						●			○
		향토축제	●		○			○	○	○	○
		여행주유지 지정 유치 활동	○					●			○
		향토요리 개발						●			○
		관광 팸플릿제작	○					●			○

행정, 자금 자금 인력, 물건 교환장, 자금 기술

태동기의 지역활성화는 물리적인 관광환경을 정비하는 것에 초점을 두며, 지방정부, 특히 정장을 중심으로 사업이 추진되었다. 태동기 전반, 정장은 ‘온천보양 관광지 구상’을 내세워 후생병원과 국민숙사를 개설하고, 대규모 휴양시설을 유치하였다. 물리적 환경정비 사업을 진행하기 위해서는 큰 자금이 필요하다. 지방정부 재원만으로는 부족해 중앙정부로부터의 교부금과 보조금이 이용되었다. 특히 유후인정에는 자위대 주둔지가 있어, 이로 인해 내려오는 교부금이 정비사업에 사용되었다.

지방정부에 의한 관광콘텐츠 개발도 추진되었는데, 보양 온천지 지정유치와 향토축제의 개최에 그쳤다. 향토축제는 전 마을적인 행사로 실시되어 주민들의 인력 및 물건 지원, 단체 및 주민조직의 자금 지원이 이루어졌다.

관광콘텐츠 개발은 오히려 여관 업체들에 의해 조금씩 추진되었다. 향토요리개발이나 시설개선 등 개인적 사업과 관광협회를 중심으로 여행주유지 지정유치활동이나 마을관광 홍보가 실시되었다. 특히 마을관광웹플릿 제작에서는 지방정부의 자금 및 행정적 지원과 사진가의 기술지원이 이루어져 본격적인 것이 완성되었다. 이때 관광협회는 여관 업체들의 정보와 기술 등 자원을 교환하는 장으로 기능하였으며, 사업계획의 작성과 사업시행의 총괄을 담당하였다.

2) 내생적 지역활성화 성장기의 참여주체 역할 관계

지역활성화 성장기에는 ‘마을관광 특성화 전략’ 하, 관광콘텐츠 개발·운영을 위주로, 물리적 환경정비, 규정 제정, 주민학습과 함께 4개 사업이 추진되었다. 이들 사업에 참여한 주체의 역할을 분석한 결과, <표 5-5>과 같이 나타났다.

성장기의 지역활성화는, 관광콘텐츠의 개발과 운영에 초점을 두며, 주민과 주민조직이 중심이 되어서 사업이 추진되었다. 성장기 초반에 결성된 내일의 유후인을 생각하는 모임은 정보·기술 등 자원의 교환장이 되면서 마을 리더 간의 유대관계를 형성시켰다. 이 관계를 기반으로 초반

<표 5-5> 장성기 참여주체의 역할관계

□ 주도주체 ⦿ 협력주체 / 참여도 : ● 주도 ◎ 적극 ○ 보통

주요 사업	시기	사업내용	참여주체												
			공공		단체, 전문가			주민, 조직							
			지방정부	상위정부	상공회	농협	전문가	여관업체	상업업체	농가	일반주민	관광여관조합	내일유무모임	상가조합	
관광콘텐츠향개발·운영	초반	소 한 마리 목장 운동	행정, 자금						●		●		○	◎	교환장
		수제 된장 만들기					◎		○	○	●		◎	◎	
	중반	문화이벤트 개최	◎		◎		◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	교환장, 자금
		관광마차 운행	○				◎			인력, 물건		○			
	후반	유후인 일촌일품운동	◎	◎		◎		●	○	●		○	○		
		토종닭 계약 사육						●		●		○			
		물산협회 및 물산사업조합 설립			◎			●	◎			◎			
		문화이벤트 운영	○		○		◎	○	○	○	◎	◎	◎		
		보양온천시설 개설추진 사업	◎	○			◎		◎	◎	◎	◎	◎	의견	
물리적환경정비	초반	인프라시설 정비, 건설	◎	○											
		도로에 관한 조사, 연구			○		◎			자금		◎	◎		
		통일 안내 표지판 설치	○				◎						◎		
	후반	꽃 게릴라 운동						●							
규제제정	초반	자연환경보호조례 제정	◎										◎		
	후반	주환경보전조례 제정	◎						◎	◎	◎	◎			
주민학습	초반	지역활성화 정보지 발행													
	중반	마을 만들기 심포지엄	◎						◎	◎	◎	◎	◎		
		마을 일으키기 토론회							◎	◎	◎	◎	◎		
	후반	마을 활성화 정보지 발행											◎		

에는 농업을 중심으로 한 특산품의 개발, 중반에는 문화이벤트 개최가 수행되었고, 후반에는 모임이 해체되었으나, 리다 간의 유대관계는 그대로 유지되어 새로운 특산품이 개발되고 문화이벤트 운영이 계속되었다. 초반의 특산품 개발 중에서 소 한 마리 목장 운동은 축산농가와 여관 업체의 연계가 이루어지면서 가능해졌고, 수제 된장 개발은 농협의 기술지원이 이루어지면서 실현되었다. 중반의 문화이벤트는 외부 기획 전문가의 기술적 지원을 얻어 개최되었다. 또한 주민 모드가 참여해 인력·물품을 제공, 상공회와 관광협회·여관조합은 자금을 지원, 지방정부는 후원자가 되어 행정과 자금을 지원하였다.

후반에는 오이타현 주도의 일촌일품 운동이 시작되며, 농협의 기술지원으로 농산물 생산이 확대되고 여관 업체 및 상업 업체와의 연계로 판로가 개발되었다. 특산품 제조를 목적으로 한 물산협회와 물산 사업조합의 결성은 상공회가 중심이 되고 여관 업체와 상업 업체의 협력으로 이루어졌다. 보양온천시설 개설사업은 지방정부가 추진하였다. 이 사업에서는 주민의 총의가 반영되도록 심포지엄이 열렸고, 중앙정부의 행정 및 자금 지원과 민간업체의 경영기술이 더해져 건설작업이 진행되었다.

물리적 환경 정비사업에서는 초반, 내일의 유후인을 생각하는 모임, 환경부회 안에서 마을환경에 관한 토의가 실시되어, 도로에 관한 조사·연구가 실시되었다. 이에는 규슈예공대학에서 기술지원이, 상공회 및 관광협회에서 자금지원이 이루어졌다. 후반에는 상가 시설 정비 준비사업이 상가 협동조합을 중심으로 하여 상업 업체에 의해 수행되었다. 시설 정비 사업은 원래 중앙정부의 사업으로, 유후인정 지방정부가 이를 유치한 것이었다. 때문에 중앙정부와 지방정부의 행정 및 자금 지원이 이루어졌다.

규정 제정 사업 중에서 초반에 제정된 자연환경보호조례는 내일의 유후인을 생각하는 모임에서 의견이 청취되었고, 후반의 주환경보전조례 제정 시에는 주민대표에서 의견이 청취되었다.

주민학습사업에서는 초반과 후반에 지역활성화 정보지가 제작되어 발

행되었다. 초반에는 내일의 유후인을 생각하는 모임이, 후반에는 관광협회가 실시하였다. 또한 중반에는 마을만들기 심포지엄이 개최되어 주민들 간에서 지역활성화에 관한 논의가 벌어졌다. 후반의 마을 일으키기 토론회는 오이타현이 주도 일촌일품 운동의 일환으로 실시된 것으로 유후인정을 대표해서 여관 경영자와 농가가 참석하였다.

3) 내생적 지역활성화 안정기의 참여주체 역할 관계

지역활성화 안정기에는 ‘관광지화 통제 전략’ 하, 규제 제정과 관광콘텐츠 개발·운영, 물리적 환경정비, 주민학습의 4개 사업이 추진되었다. 이들 사업에 관계된 참여주체의 역할을 분석한 결과, <표 5-6>과 같이 나타났다.

안정기의 지역활성화에서는 지역활성화 통제에 초점을 두며, 공공, 단체·전문가, 주민·주민조직이 상호 협력하면서 각자의 역할을 이행하였다. 이에 구체적으로 4개의 규정이 제정되었는데, 마을만들기 조례와 유후인명칭 신고제도는 지방정부가, 건축·환경디자인 가이드와 자치회 신고제도는 주민조직이 제정하였으며, 제정에는 관련 업체와 주민들의 의견이 청취되었다. 또, 마을만들기 조례는 법률과의 균형을 맞추기 위해 중앙정부와 오이타현에게 상당을 받았다. 건축·환경디자인 가이드북은 관광종합 사무소가 사무적인 일을 담당하고 지방행정의 상당과 전문가의 기술적 협력이 이루어지면서 제작되었다.

관광콘텐츠를 유지하기 위한 농촌경관보존 사업은 지방정부와 관광협회·여관 조합의 주도로 시작되며, 농가와 농협과 연계해서 추진되었다. 즉, 농가의 인력 제공, 농협의 기술지도, 지방정부 및 관광협회·여관 조합의 자금지원에 의한 협력관계가 이루어졌다.

성장기에 시작된 문화이벤트 운영은, 영화제에서는 외부 전문가가, 음악제에서는 주민 그룹이, 소고기 먹고 소리지르기 대회에서는 관광협회가 실행위원회를 만들며 진행되었다. 업체들은 인력과 물품을 제공하고 지방정부, 상공회, 관광협회·여관 조합은 자금을 지원하였다. 또 관광종

<표 5-6> 안정기 참여주체의 역할관계

□ 주도주체 ⊞ 협력주체 / 참여도 : ● 주도 ⊙ 적극 ○ 보통

주요 사업	시기	사업내용	참여주체											
			공공		단체, 전문가			주민, 조직						
			지방정부	상위행정부	상의회	농협	전문가	여관경제	상조경제	농가	일반주민	관광협회·여관조합	관광진흥사무소	관광진흥회의
규정제정	전반	마을 만들기 조례제정	●	○										
		건축·환경디자인 가이드북 제작	○	●	상담		○		○	의견	○	●	○	의견
	후반	유류인 명칭신고제도	●											
		자치회 신고제도				기술							기술	●
관광콘텐츠개발·운영	전반	농촌경관보존사업	●									●		
		문화이벤트 운영	○		○		○				○	○		교환장, 기술
	후반	문화이벤트 운영	○		○		○				○	○		○
		보양온천관 운영	○											
물리적경정비	전반	상가시설정비 사업	○											○
	후반	교통사회실험	○									○		기술
주민학습	전반	마을 활성화 정보지 발행												
	후반	문화 프로그램	○											

합 사무소는 각 이벤트의 사무국을 담당하고, 관광 행동 회의는 참여주체들의 정보·기술 등 자원 교환의 장이 되어 각 이벤트에 협력하였다. 또한 관광 행동 회의의 사업위원회는 소고기 먹고 소리지르기 대회의 실행위원회를 구성하였다. 보양온천관의 경영은 민간업체서부터 지방정부로 넘어갔다. 행정은 보건원을 상주하게 하여 주민들의 이용을 촉진하였다.

물리적 환경정비 사업의 하나 상가시설 정비사업은, 상업 업체의 의견을 수렴하면서 지방정부와 상가 협동조합의 주도로 추진되었다. 또 이 사업은 중앙정부 사업을 유치한 것이었기 때문에 중앙정부와 오이타현에 의한 행정 및 자금 지원이 이루어졌다. 교통 사회 실험은 또한 중앙정부 사업을 유치한 것으로 중앙정부의 행정 및 자금 지원을 받으며, 지방정부와 관광협회·여관 조합을 중심 해서 추진되었다. 사회 실험 실시 시 관광종합 사무소가 창구가 되고, 주민들의 봉사가 이루어졌다. 또 사회실험의 분석과 평가는 규슈대학 교수를 중심으로 진행되었다.

주민학습 사업에서는, 전반 관광종합 사무소가 관광협회·여관조합의 자금 지원을 받으면서 관광신문을 발행하였다. 후반에는 관광협회·여관조합이 관광 행동 회의를 창설하고, 그 안에 설치된 사업위원회가 문화 프로그램을 개발하여 주민참여를 촉진하였다. 이에 관광협회·여관조합이 자금을 지원하고, 관광종합 사무소가 프로그램을 통괄하는 창구 역할을 하였다.

3. 내생적 지역활성화 단계별 참여주체의 역할 변화

유후인정 내생적 지역활성화에 참여한 주체는 주민조직의 관광협회·여관 조합, 내일의 유후인을 생각하는 모임, 관광종합 사무소, 관광 행동 회의, 상가조합, 구역자치회, 주민의 여관 업체, 상업 업체, 농가, 일반주민, 행정의 유후인정 지방정부, 오이타현 관역 지방정부, 중앙정부, 단체의 상공회, 농협, 그리고 전문가였다. 이들 참여주체의 단계별 역할을 정리하면 <표 5-7>과 같이 된다.

1) 내생적 지역활성화 태동기의 참여주체 역할

유후인정 내생적 지역활성화 태동기는 물리적인 관광환경을 정비하는 것에 중점을 두고 지방정부를 중심으로 사업이 추진되었다. 또 자주적인 사업으로 관광콘텐츠 개발 사업이 여관 업체들에 의해 실시되었다.

<표 5-7> 유후인정 내생적 지역활성화, 단계별 참여주체의 역할변화

구분		태동기	성장기	안정기
전략		관광환경 정비	마을관광 특성화	관광지화 통제
주민조직	관광 협회 여관 조합	여관업체의 자원교환 장, 사업발굴·계획, 홍보, 자금지출, 섭외	관광업체의 자원교환 장, 사업발굴·계획·실행, 자금지원, 정보발신, 섭외	관광업체의 자원교환 장, 대규모사업 계획, 사업부분 참여, 자금지원
	* 내일 유후 인 모임	-	마을리더의 자원교환 장, 사업발굴·계획·부분참 여, 주민의견 수렴, 정보발신	-
	관광 종합 사무 소	-	-	사업사무국, 주체간 연계, 사업조정, 정보발신, 섭외
	관광 행동 회의	-	-	사업관리, 사업계획·추진, 기존사업운영관리, 주민의 자원교환 장, 주민참여촉진, 인재육성
	상가 조합	-	상가활성화 계획, 상가상점 의견수렴	상가상점의 자원교환 장, 상가활성화사업추진
	구역 자치 회	-	-	구역주민의 자원교환 장, 자치회 활성화
주민	여관 업체	사업 발굴·실천	사업 발굴·실천, 조직결성	사업 참여, 의견제시
	상업 업체	-	상가활성화 실천, 사업 참여, 협동조합결성	사업 참여, 의견제시
	농가	-	사업 참여·실천 특산품개발	사업 참여·실천, 특산품생산
	일반 주민	-	사업 참여, 의견제시, 그룹구성·활동	그룹활동, 사업참여, 의견제시, 문화프로그램 참여

구분		태동기	성장기	안정기
전략		관광환경 정비	마을관광 특성화	관광지화 통제
공공	유후 인정	마을구상제시, 예산확보, 사업실시, 행정·자금 지원	예산확보, 사업 계획·시행, 행정·자금 지원	종합계획책정, 예산확보, 사업시행, 조례·제도 제정, 행정·상담·자금지원
	오이 타현	-	일촌일품운동 추진, 행정지원	행정·상담·자금지원
	중앙 정부	종합계획책정, 사업시행, 행정·자금 지원	지방활성화계획 책정, 사업시행, 행정·자금 지원	지방활성화계획 책정, 사업시행, 행정·상담·자금 지원
단체	상공 회	-	상공업 비전책정, 사업계획책정·시행, 제조단체 설립, 자금지원	사업계획책정·시행, 자금지원
	농협	-	기술지도, 직매장 개설, 농업시설정비	기술지도, 농업시설정비
전문가		사진가: 기술제공 디자이너: 기술제공	대학교수: 전문분야 자문, 평가 기획전문가: 사업기획제작 이벤트전문가: 이벤트운영	컨설턴트: 전문분야 자문, 직접 참여 대학교수: 전문분야자문, 평가 보건기술자: 기술제공

*내일의 유후인을 생각하는 모임

이러한 지역활성화 과정 속에서 지방정부의 역할은 마을 구상을 책정하여 주민에게 제시하고 사업시행을 위한 예산을 확보하는 것이었다. 그리고 관광콘텐츠를 개발하고자하는 여관 업체들에게 행정 및 자금 지원을 실시하였다. 중앙정부는 국토 전체에 걸치는 종합계획을 책정하고 사업을 시행하였으며, 이에 따라 유후인정에게도 행정 및 보조금·교부금 지원이 이루어졌다. 여관 업체들은 규슈 횡단도로 개통에 대비하여 새 사업을 발굴하고 실천하였다. 관광협회와 여관 조합은 그러한 여관 업체들의 활동기반으로 정보·기술 등 자원 교환의 장 역할을 다하였다. 구체적으로는 여관 업체들이 모여 여관 경영의 과제, 해결책, 새 사업 등에 대해 논의하고 실천계획을 세운 것이다. 또한 활동의 다양성과 안정성을 확보하기 위해 지방정부나 상공회를 섭외하는 일을 하였다.

2) 내생적 지역활성화 성장기의 참여주체 역할

성장기는 마을관광 특성화로서 관광콘텐츠의 개발과 운영에 초점을 두고 주민들을 중심으로 사업이 추진되었다. 또한, 상업 업체들을 중심으로 상가 활성화, 지방정부에 의한 조례 제정과 주민학습, 주민조직에 의한 정보지 발행이 실시되었다.

관광콘텐츠 사업을 주도한 것은 여관 업체와 상업 업체, 농가의 리더들로 그들은 사업을 발굴하고 실천하였다. 또 이들의 활동기반으로 정보·기술 등 자원 교환의 장 역할을 하였던 것은 내일의 유후인을 생각하는 모임이었다. 각 업종 리더들이 모여 마을의 과제, 해결책, 새 사업 등에 대해 논의하고 방안을 제시하며 계획을 세웠다. 그렇기 위해서 주민들의 의견을 수렴하고, 또 활동 내용을 주민들에게 알렸다. 관광협회와 여관 업체는 관광업체들의 자원 교환의 장으로 관광업체들의 활동을 지원하였다. 일반주민들은 이벤트 사업에 인력과 물품을 제공하며 참여하였다. 성장기 후반 내일의 유후인을 생각하는 모임이 해체된 후, 일반주민들은 문화동호회나 구역 자치회를 구성하여 주체적인 활동을 하게 되었다.

유후인정 지방정부는 사업계획을 세우고 예산을 확보하여 사업을 시행하였으며, 또 주민들의 활동에 자금과 행정적인 지원을 행하였다. 또한, 광역 지방정부인 오이타현은 일촌일품 운동을 추진해 현내 마을의 활성화에 힘을 썼으며 행정지원을 하였다. 중앙정부는 지방 활성화를 위한 계획을 책정하여 사업을 시행하고, 행정과 자금 지원을 행하였다.

상공회는 성장기 중반까지 지원자의 입장이었으나, 성장기 후반부터는 상공업 비전을 책정하여 구체적인 마을 상업 활성화 사업에 착수하였다. 특히 제조 단체의 설립은 특산물 제조의 기반을 구축하였다. 농협은 농업시설정비, 기술지도, 직매장 개설 등을 통해 농업 활성화에 이바지하였다. 전문가들은 각자가 가지는 기술을 통해 유후인정의 지역활성화에 이바지하였다. 성장기 초반 도로 조사를 실시하였을 때는 규슈대학 교수들의 전문분야 자문과 평가가 이루어졌고, 성장기 중반 문화이벤트를 개최할 때는 외부 기획 전문가로부터 기획 제작 지원을 받았다. 또한 문화이벤트의 하나 영화제에서는 외부 영화동호회가 중심이 되어서 실행위원회를 만들고 행사를 추진하였다.

3) 내생적 지역활성화 안정기의 참여주체 역할

안정기는 관광지화 통제에 초점을 두고, 규정 제정, 관광콘텐츠의 개발과 운영, 환경정비를 위한 사회 실험, 그리고 주민학습에 관한 사업이 추진되었다. 사업 추진에 있어서는 공공, 단체·전문가, 주민·주민조직이 상호 협력하면서 각자의 역할을 다하였다

관광협회와 여관 조합은 안정기 전반에 관광종합 사무소를, 후반에 관광 행동 회의를 창설하였다. 관광종합 사무소는 다양해진 지역활성화 사업의 사무국으로 참여주체 간을 연계하고 사업을 조정하는 역할을 하였다. 관광 행동 회의에는 사업위원회가 설치되고 거기서 사업계획과 그 추진, 그리고 기존 사업을 운영함으로써 지역활성화 사업을 관리하는 역할을 담당하였다. 이와 동시에 문화프로그램을 운영하는 등, 관광업체뿐만 아니라 일반주민들에게도 자원 교환의 장으로 작용하여 주민참여와

인재육성을 촉진하기도 하였다.

상가조합은 상가 상점들의 자원 교환 장으로 작용하여, 상가 활성화 사업에 관한 계획과 그 추진이 이루어졌다. 구역 자치회는 구역 주민들의 자원 교환 장으로 작용하여, 구역 협정과 활성화를 위한 활동이 실시되었다.

여관 업체와 상업 업체, 농가, 그리고 일반주민들은 각자 관련이 있는 지역활성화 사업에 참여하기도 하고, 또 의견을 제시하기도 하였다. 또한 농가에 의한 지속적인 특산물 생산이나, 일반주민에 의한 문화프로그램 참여는 지역활성화 확대 유지에 연결하였다.

유후인정 지방정부는 종합계획을 책정하고 예산을 확보하여 사업을 시행하였으며, 또 주민들의 활동에 행정과 상담, 자금 지원을 행하였다. 또한 오이타현은 광역지방정부로서 유후인정 지방정부에게 상담과 자금 지원을 행하였다. 중앙정부는 지방 활성화를 위한 계획을 책정하여 사업을 시행하고, 행정과 상담, 자금 지원을 행하였다.

제 2 절 유후인정 내생적 지역활성화 단계별 참여주체 관계 변화

1. 내생적 지역활성화 태동기의 참여주체 간 관계

1) 태동기 전반의 참여주체 간 관계

태동기 전반의 지역활성화는 지방정부의 주도로 물리적 환경정비 사업이 추진되었다. 주민들의 본격적인 지역활성화 사업은 아직 시작되지 않았으며, 여관 업체를 중심으로 한 홍보활동 등이 실시되었다.

유후인정의 주민 집단은 사업체마다 구성되어 있었다. 즉 여관 업체와 상업 업체, 그리고 농가의 집단들이다. 이들 중에서 관광사업과 가장 관

련이 있는 것은 여관 업체로, 여관 업체들이 먼저 관광콘텐츠 개발에 나서게 되었다. 그 당시 관광업보다 농업이 잘 되어 있어서 종사자 수나 생산액 면에서 농가가 훨씬 높았다. 이러한 농가와 물품 매매 때문에 긴밀한 관계를 갖고 있었던 것이 상업 업체이다. 여관 업체보다 상업 업체가 경제적 및 사회적인 힘을 가지고 있었다. 여관 업체들의 경영은 상당히 어려워 한 때 그들이 만들었던 관광협회가 해체되기도 하였다. 이 때문에 여관 업체들은 지방정부에서 지원을 받고 과업을 하거나 상업 업체들의 인적 협조를 받았다.

여관 업체와 상업 업체가 만든 조직은 여관 조합과 관광협회, 그리고 상공회였다. 여관 조합은 여관 업체만이 소속된 임의단체였고, 관광협회는 여관 업체를 중심으로 식당, 상점, 여행사 대리점, 교통·운수기관 등이 소속되었다. 그리고 상공회는 상업 업체를 중심으로 여관 업체와 공업 업체가 가입한 법인단체였다(<표 5-8> 참조).

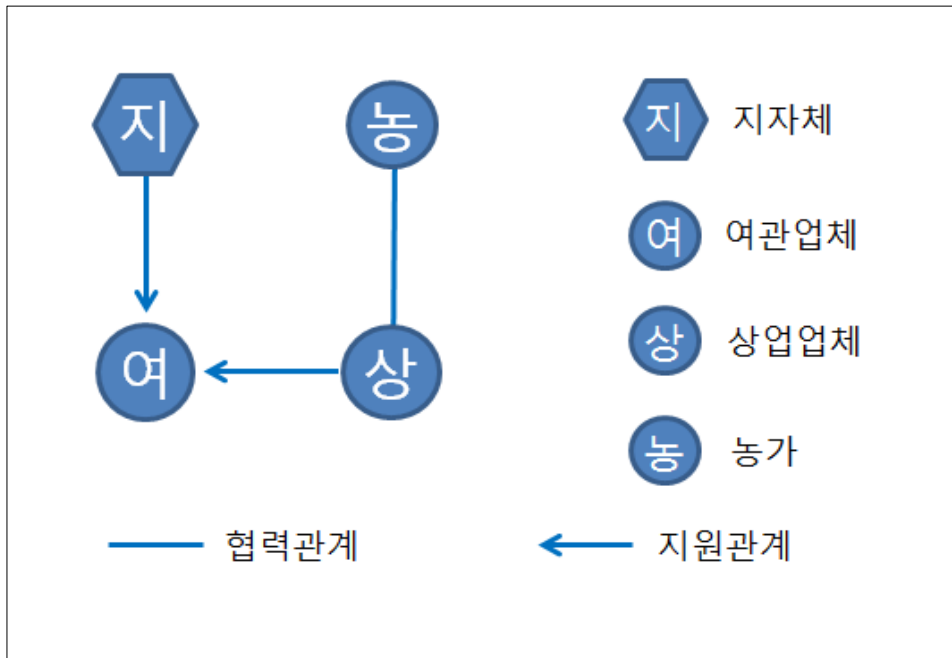
한편 1960년 전후 마을 외부에 나가 있었던 20~30대의 여관 경영자 2세들이 유후인정에 돌아왔다. 가메노이 벳소(龜の井別莊)의 나카야(中谷)와 다마노유(玉の湯)의 미조구치(溝口), 무소엔(夢想園)의 시테(志手),

<표 5-8> 관광·사업 관련 단체와 소속업체

단체명		여관조합	관광협회	상공회
조직형식		임의단체	임의단체	법인단체
설립 년		1950년대	1950년대 설립 1963년 해체 1966년 재건	1960년
소속업체	여관업체	◎	◎	○
	상업업체	-	○	◎

◎중심 업체, ○기타 소속업체

<그림 5-5> 태동기 전반 참여주체 간 관계구조



그리고 이요토미(いよとみ)의 도미나가(富永)들이었는데, 이들은 각자의 여관을 그대로 계승하였다. 또한 이들은 도시부에서 생활하거나 대학교를 나와 이 경험을 살려 나중에 지역활성화 활동을 하게 되었다.

이상 태동기 전반의 내용을 정리하여 도표에 나타내면, 참여주체 간 관계구조는 <그림 5-5>과 같이 된다. 즉, 지방정부의 주도로 물리적 환경정비 사업을 위주로 한 지역활성화 사업이 추진되고, 여관 업체의 활동에 지방정부의 지원과 상업 업체의 협조가 이루어진 것이다. 또한 상업 업체와 농가는 물품 매매를 중심한 협력관계로 연계되었다.

2) 태동기 후반의 참여주체 간 관계

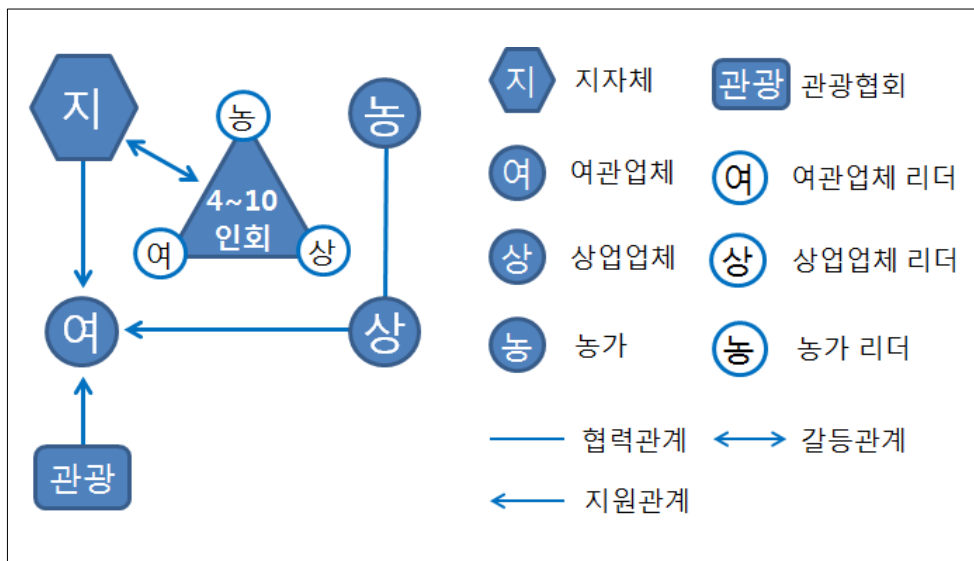
태동기 후반의 지역활성화는 지방정부의 주도로 물리적 환경정비 사업이 계속되는 가운데, 규슈 횡단도로의 개통을 전후해서 여관 업체들의 활동이 활발해졌다. 즉, 여관시설 개선이나, 향토요리 개발, 관광 팸플릿

등 관광콘텐츠에 관한 사업이 추진되었다.

태동기 후반, 여관 업체의 활동에 지방정부의 지원과 상업 업체의 협조가 이루어진 것은 전반과 같았다. 그런데 관광협회가 한 때 해체되었다가 재건되고 나서는 여관 업체들은 관광협회를 기반으로 새 사업을 발굴하고 계획하여 사업을 추진하였다. 관광협회가 여관 업체들의 정보와 기술 등 자원 교환의 장으로 된 것이었다.

한편 전국 체육제전의 준비과정을 통해 주민들 사이에 지역활성화를 생각하는 집단이 발생하였다. 처음에는 4명의 모임이라 4인 회라고 불리었고 나중에 10명까지 늘어나 10인회가 되었다. 여기에는 여관 업체의 나카야와 미조구치, 그리고 상업 업체의 이오(井尾), 농가의 곤도(近藤), 공민관(公民館)의 히라오카(平岡) 등이 있었으며, 이들은 나중에 지역활성화 리더가 된 사람들이다. 이들은 지방정부의 물리적 환경정비 사업이 주민생활을 고려하지 않았다는 점에서 생각을 일치하여 이에 반대함과 동시에 다른 방법을 모색하였다.

<그림 5-6> 태동기 후반 참여주체 간 관계구조



이상 태동기 후반의 내용을 정리하여 도표에 나타내면, 참여주체 간 관계구조는 <그림 5-6>과 같이 된다. 즉, 전반과 같이 지방정부의 주도로 물리적 환경정비 사업 위주로 한 지역활성화 사업이 추진되고, 여관 업체의 관광콘텐츠 개발에 지방정부의 지원과 상업 업체의 협조가 이루어졌다. 또한 관광협회는 여관 업체들의 자원 교환 장으로 작용하였다. 그런데 여관 업체와 상업 업체, 농가의 리더가 모여서 만든 4~10인회는 지방정부와 갈등관계를 구성하였다.

2. 내생적 지역활성화 성장기의 참여주체 간 관계

1) 성장기 초반의 참여주체 간 관계

성장기 초반의 지역활성화는 마을리더들의 주도로 관광콘텐츠 개발을 위주로 한 사업이 추진되었다. 마을리더들의 활동 기반이 되었던 것은 내일의 유후인을 생각하는 모임이었다. 내일의 유후인을 생각하는 모임은, 태동기 후반에 결성된 10인회와 골프장 건설 반대운동으로 결성된 유후인의 자연을 지키는 모임이 합친 것으로 각 업체의 리더들에 의해 만들어졌다. 모임의 조직은 실천 회원, 평의 위원, 임원, 고문으로 구성되었고, 활동의 중심은 17명의 실천 회원들이었다. 실천 회원은 여관 업체, 상업 업체, 농가의 리더들로 구성되었고, 이들의 자원 교환 장으로 사업 발굴이나 계획이 수행되었다. 또 이들의 활동을 평의회 원인 각 단체가 지원하였다.

이 일에 따른 갈등 문제가 사파리 파크 진출 계획과 함께 실제로 야기되었다. 즉, 상층 여관 업체들은 자연을 파괴한다며 진출에 반대하고, 상업 업체들과 소규모 여관 업체들은 방문객의 증가를 기대하여 찬성하였다. 그래서 보전이나 개발이나 하는 부분에서는 이들 업체들 간에서 대립이 일어나 1975년의 대지진 발생과 문화이벤트 개최까지 지속되었다.

이상 성장기 초반의 내용을 정리하여 도표에 나타내면, 참여주체 간

2) 성장기 중반의 참여주체 간 관계

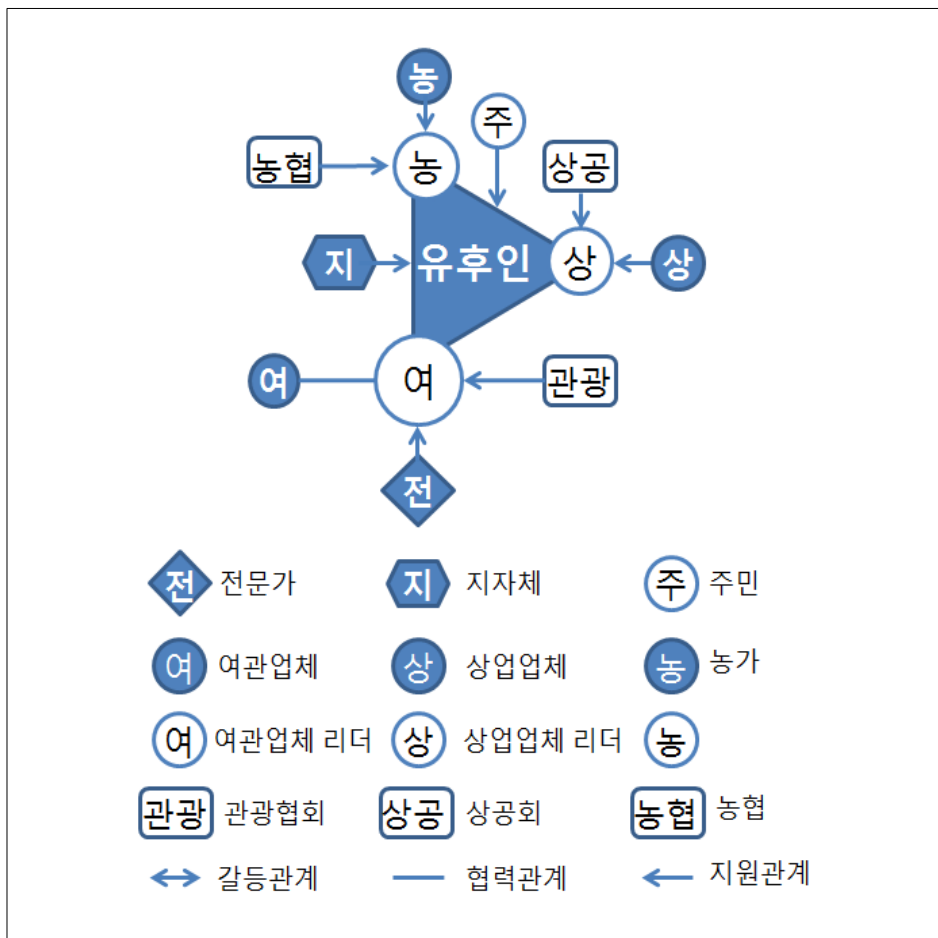
성장기 중반의 지역활성화는 관광마차 운행, 음악제, 영화제, 소고기 먹고 소리지르기 대회라는 문화이벤트 사업의 추진이었다. 이 문화이벤트 사업은 내일의 유후인을 생각하는 모임을 기반으로 하여 여관 업체 리더들이 주도하였다. 여관 경영자 디더들은 먼저 외부 기획 전문가의 도움을 받아 계획을 다듬고 실천에 옮겼다. 그리고 지방행정이나 자신들이 갖고 있는 인맥을 통해 음악가, 평론가, 영화감독 등과 접촉하여 그들을 초대하였다. 특히 영화제의 경우 오이타시의 영화동호회에 요청하여 이들의 주도 하에 축제가 개최되었다. 영화제는 이후도 계속 오이타시 영화동호회를 중심 해서 열게 되었다. 또한, 이들 이벤트에는 지방정부와 관광협회, 상공회가 후원자가 되어 지원금을 지급하였다. 주민들 또한 개최 준비와 운영에 인력을 제공하여 참여하였다. 특히 소고기 먹고 소리지르기 대회에서는 마을 주민 전체가 나서서 인력과 물품을 제공하며 축제를 준비하였다. 이 문화이벤트 사업은 그 이전의 마을리더와 일부 주민들만 참여하는 지역활성화와 달리 일반주민들도 즐기면서 함께 참여할 수 있는 사업으로 참여주체들의 확장을 촉진하였다.

한편 성장기 초반에 시작된 갈등 문제는, 이와 같은 문화이벤트 사업을 통해 봉합되었다. 이 사업이 대지진에 의한 피해를 타파하기 위해 시작된 만큼, 주민들 모두가 이벤트를 성공시켜한다는 마음이 강하였으며, 마을 규모의 이벤트 사업으로서 사람들 사이에 유대감이 생겼기 때문이다(大分縣中小企業情報センター, 1980: pp.147~150).

이상 성장기 중반의 내용을 정리하여 도표에 나타내면, 참여주체 간 관계구조는 <그림 5-8>과 같이 된다. 즉, 내일의 유후인을 생각하는 모임을 기반으로 하여 여관 업체 리더가 중심이 되어 관광콘텐츠 사업을 추진하였다. 전문가들이 전문분야 지원을 하였고, 관광협회와 상공회, 농협은 자금 또는 기술 지원을 하였으며, 지방정부는 행정 및 자금 지원을 하였다. 그리고 일반 상업 업체, 일반 농가, 일반 주민들은 인력과 물품

을 제공하며 직접 참여하였다. 또한 성장기 초반에 발생한 상층 여관 업체와 상업 업체 및 소규모 여관 업체 간의 갈등 문제는 진정되어 협력관계를 유지하게 되었다.

<그림 5-8> 성장기 중반 참여주체 간 관계구조



3) 성장기 후반의 참여주체 간 관계

성장기 후반의 지역활성화는 관광콘텐츠 개발 및 운영 사업을 중심으로 추진되었다. 내일의 유후인을 생각하는 모임이 해체되고 나서, 동 모임의 실천 회원이었던 마을리더들은 자신이 소속된 업체 안에서 연대관계를 만들어 활성화 사업을 추진하게 되었다.

상공회는 상업 업체와 여관 업체와 함께 특산품 제조 단체를 설립하였는데, 이 사업의 시작은 여관 업체의 리더 나카야가 상공회장이었을 때였다. 또한 상가시설 정비 준비사업은 상가 사업 업체들이 협동조합을 만들면서 추진하였는데, 이 사업을 주도한 사람 또한 내일의 유후인을 생각하는 모임, 실천 회원이었던 쓰치야(土屋)이었다. 또, 상가시설 정비 준비사업은 중앙정부의 사업이었기 때문에 중앙정부와 지방정부의 행정 및 자금 지원을 받으며 실시되었다.

농업특산품의 개발 및 판매는 농가와 여관 업체 및 상업 업체의 연계 관계를 통해 이루어졌다. 특히 일촌일품 운동의 경우 오이타현이 주도하였던 사업이었기 때문에 오이타현의 행정지도와 농협의 기술지도가 실시되었다.

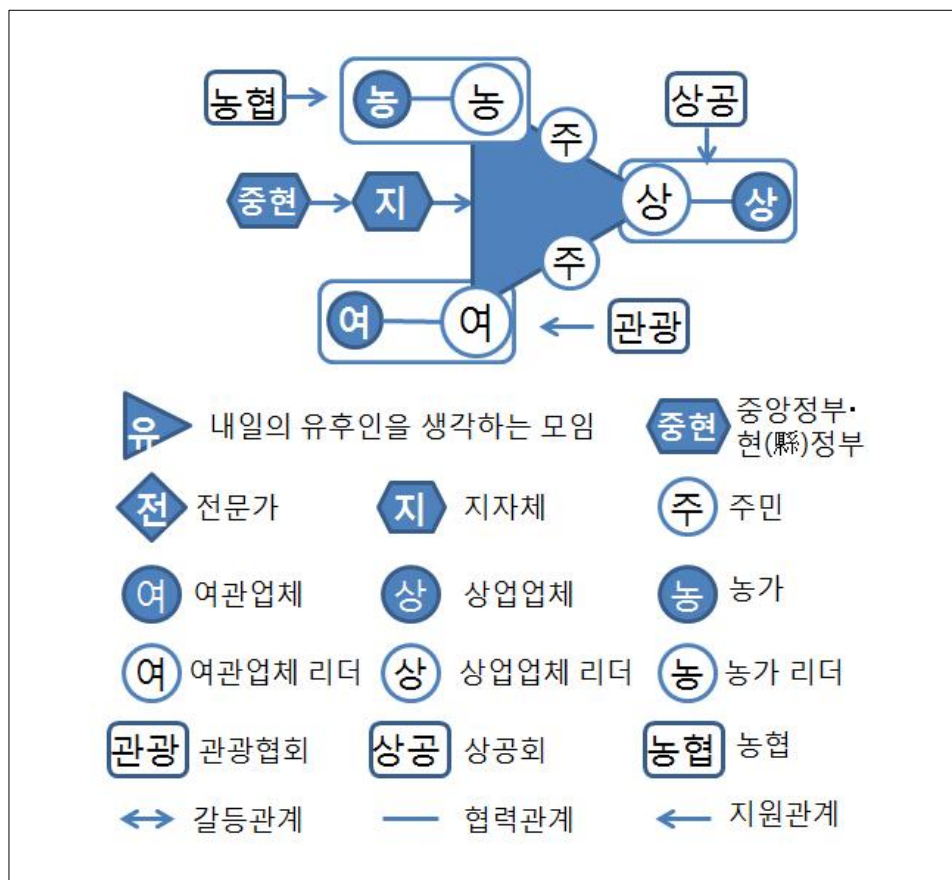
문화이벤트 운영이 매년 진행되는 가운데, 주민들의 관심이 높아져 자주적으로 영화와 음악의 동호회를 만들게 되었다. 결국 이 동호회는 영화제 및 음악제 실행위원회에 함께 참여하게 되어 중요한 역할을 맡게 되었다. 즉, 영화제에서는 오이타시 영화동호회에 유후인정 영화동호회가 협력하게 되었고, 음악제에서는 유후인정 음악동호회가 중심이 되어 행사를 추진하게 되었다.

한편 지방정부는 마을 주요 시설이 되는 보양온천시설 개설사업을 추진하였다. 대규모 사업이었기 때문에 중앙정부로부터 보조금과 교부금을 받고, 또 시설 경영에는 민간기업의 토지신탁방식을 채용하였다. 또한 이 시설이 마을의 주요 시설이 되는 만큼, 주민들의 의견을 수렴하였다. 조례의 제정에서도 지방정부는 주민들의 의견을 청취하여 작성하였다.

이상 성장기 후반의 내용을 정리하여 도표에 나타내면, 참여주체 간

관계구조는 <그림 5-9>과 같이 된다. 내일의 유후인을 생각하는 모임이 해체되고, 동 모임 실천 회원이었던 마을리더들은 자신이 소속된 업체 안에서 활성화 사업을 추진하게 되어 참여 집단이 다원화되는 양상을 나타냈다. 즉, 여관 업체는 여관 업체 리더와 일반 여관 업체들이 관광협회 및 여관 조합을 기반으로 활동하게 되었고, 상업 업체는 상업 업체 리더와 일반 상업 업체들이 상공회의 지원을 받으며 활동하게 되었으며, 농가는 농가 리더와 일반 농가들이 농협의 지원을 받으며 활동하게 되었다.

<그림 5-9> 성장기 후반 참여주체 간 관계구조



한편 문화이벤트 사업처럼 마을 전체로 실시되는 사업에서는 여관 업체, 상업 업체, 농가, 일반주민들이 협력하면서 추진되었다. 또한 보양온천관 개설 추진 사업과 조례 제정에서는 주민들의 의견이 수렴되었다. 보양온천관 개설 추진 사업과 상가 시설 정비 사업에서는 지방정부와 중앙정부로부터의 행정 및 자금 지원이 이루어졌다.

3. 내생적 지역활성화 안정기의 참여주체 간 관계

1) 안정기 전반의 참여주체 간 관계

안정기의 지역활성화는 관광지화가 진행되면서 일어나는 다양한 문제에 지방정부와 주민이 각자의 역할을 다하면서 대처하려고 사업이 진행되었다. 그래서 안정기 전반에는 지방정부에 의해 조례가 제정되고 주민 간 협약이 맺히며, 또 관광협회와 여관 조합에 의해 관광종합 사무소가 창설되었다. 조례는 마을만들기 조례로, 중앙정부와 오이타현의 상담을 받고 주민들의 의견을 청취하며 만들어졌다. 협약은 업체 간 및 주민 간에서 지켜야 하는 지침을 제시한 건축·환경가이드디자인 가이드이다. 관광협회가 주민들의 의견을 수렴하며 지방정부와 전문가의 지도를 받으면서 제작하였다.

문화이벤트 사업은 주민들에 의해 계속 운영되고 있었다. 영화제는 오이타시 영화동호회와 유후인정 영화동호회가 중심이 되고, 음악제는 유후인정 음악동호회가 중심이 되며, 소고기 먹고 소리지르기 대회는 관광협회가 중심이 되어 개최되고 있었다. 이에 지장 정부와 각 단체 및 조직의 후원금이 지급되고, 주민들의 인적 및 물질적 제공이 이루어졌다.

또한 관광종합 사무소는 문화이벤트 사업 등 주민주도 지역활성화 사업의 사무국이 맡고 있었다. 지역활성화 안정기가 되니까 다양한 사업이 실시되게 되고, 이에 참여하는 주체들도 복잡해졌다. 이들 사업과 참여주체들을 관리하는 주체가 필요하게 되었는데, 관광종합 사무소는 다양한 업체에 걸쳐 존재하고 있는 참여주체를 연결하고, 활성화 사업이 순조롭

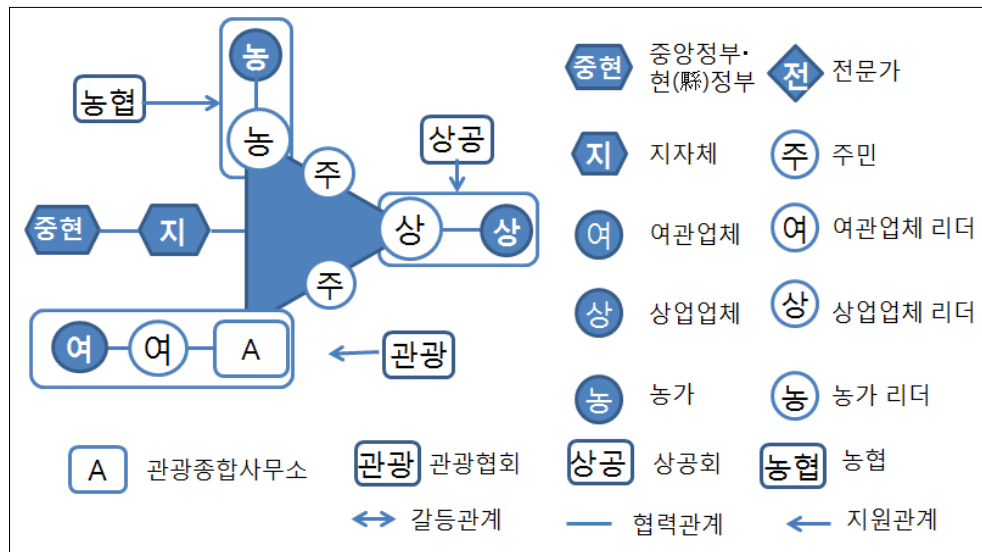
게 진행되도록 사업을 조정하는 역할을 담당하였다.

농업 및 경관과 관련해서 농촌경관보존사업이 실시되었다. 관광협회·여관조합과 지방정부가 추진한 것으로 농업 활성화를 도모하면서 동시에 농촌경관을 보전하려고 하는 것이었다. 지방정부와 관광협회·여관조합이 지원금을 내고, 농협이 기술지도를 하였다.

안정기 전반, 상가 시설 정비 사업이 구체적으로 시작되었다. 지방정부와 상가 협동조합의 주도로 추진되었고, 중앙정부의 사업을 받아낸 것이어서 중앙정부와 오이타현으로부터의 행정 및 자금 지원이 있었다. 또한 상가 상업 업체들의 의견이 수렴이 이루어졌다.

이상 안정기 전반의 내용을 정리하여 도표에 나타내면, 참여주체 간 관계구조는 <그림 5-10>과 같이 된다. 즉, 문화이벤트 사업처럼 마을 전체로 실시하는 사업은 여관 업체, 상업 업체, 농가, 일반주민들이 협력하면서 추진되고, 또 이에 관광종합 사무소가 참여주체와 사업을 연계하고 조정하는 역할을 다하였다. 그리고 각 업체에 관련 있는 사업은 업체

<그림 5-10> 안정기 전반 참여주체 간 관계구조



리더를 중심으로 업체마다 추진되고 관련 단체 혹은 조직의 지원이 이루어졌다. 또한, 지방정부는 지역활성화 사업을 관리하기 위해 마을만들기 조례를 제정하였고, 행정 및 자금 지원을 수행하였다. 중앙정부는 지방활성화를 위한 사업을 책정해 이에 따른 행정·자금 지원을 실시하였다.

2) 안정기 후반의 참여주체 간 관계

안정기 후반의 지역활성화는 관광협회와 여관 조합이 관광 행동 회의를 창설하면서 보다 체계적으로 실시하게 되었다. 관광 행동 회의 안에 사업위원회를 설치하고, 6개의 부문에 나눠서 기존 사업의 운영과 새로운 사업의 기획, 계획, 실천을 수행한 것이다. 각 위원회의 독자성을 인정하고 의결권을 부여하였다. 그리고 사업위원회에 대한 타 업체나 일반주민의 참여를 자유롭게 하고, 문화프로그램을 운영해서 일반주민들의 참여를 촉진하며, 또 사업을 수행하면서 차세대 리더를 육성하였다. 이에 의해 유후인정은 지역활성화 사업의 유지와 지속적인 지역활성화를 가능하게 하는 기능을 확보하게 되었다.

이상 안정기 후반의 내용을 정리하여 도표에 나타내면, 참여주체 간 관계구조는 <그림 5-11>과 같이 된다. 즉, 관광 행동 회의의 창설로 관광 행동 회의가 지역활성화를 관리하는 핵심조직으로 부각되었다. 다원화된 상업 업체나 농가, 일반주민의 그룹들은 각자의 역할을 다하면서 각각 동등한 위치에 서게 되었다. 또, 관광 행동 회의의 역할이 지역활성화에 특화됨에 따라 마을 주체들은 관광 행동 회의와 연계함으로써 더욱 다양한 사업을 추진할 수 있는 기회를 얻게 되었다. 그리고 관광 행동 회의의 기능 확대에 따라 지방정부의 일부 역할을 맡게 되고 지방정부와의 파트너십을 갖게 되었음을 알 수 있다.

주 (Stakeholder)

농협 (Farmers' Cooperative) → **농** (Farmer)

상공 (Crafts Association) → **상** (Merchant)

관광 (Tourism) → **여** (Tourism-related entity) → **여** (Tourism-related entity) → **B** (관광행동회의) → **A** (관광종합사무소)

중현 (중앙정부·현(縣)정부) → **지** (지자체)

여 (여관업체) → **여** (여관업체 리더)

상 (상업업체) → **상** (상업업체 리더)

농 (농가) → **농** (농가 리더)

갈등관계 (Conflict Relationship): ↔

협력관계 (Cooperation Relationship): —

지원관계 (Support Relationship): →

제 6 장 결론

제 1 절 연구의 요약

최근 지방자치단체와 주민이 함께 추진하는 지역 축제형 지역활성화나 체험관광형 지역활성화 등 다양한 사례가 나타나고 있다. 그러나 지방정부가 주도하고 주민이 사후적으로 참여하는 경우가 대부분이고, 또 주민이 주도하였다고 해도 좀처럼 사업이 발전하지 않을 경우가 많이 보인다. 이러한 문제를 해결하기 위해 다양한 사례연구를 찾아볼 수 있으나, 사례 대상지역의 지역활성화 추진과정이 짧아 추진사업의 변화나 참여주체 간의 관계 수립 과정을 분석하는 데에 어려움을 가지고 있다. 이와 같은 연구의 한계를 해결하기 위해, 오랜 기간을 통해 지역활성화를 발전적으로 추진해 온 일본 규슈 유후인정의 지역활성화 추진과정을 사례지역으로 삼아 연구를 진행하였다.

한편 내생적 지역활성화란 지역 주체가 지역의 자원을 활용하여 자율적인 활동을 통해 지역개발효과를 극대화하려는 과정이다. 이에 내생적 지역활성화는 참여주체, 추진사업, 지역자원의 3가지 요소로 구성되는데, 이들을 작동시켜 내생적 지역활성화를 진행하기 위해서는 로컬 거버넌스 체제의 구축이 필요하다. 내생적 지역활성화가 주민주도형 지역개발인 만큼, 다양한 주체가 참여하여 그들의 상호협력이 요구되기 때문이다.

이에 이 연구에서는 먼저 내생적 지역활성화의 추진과정과 관련하여 내생적 지역활성화의 진행단계를 확인하고, 각 단계에서 추진된 사업의 특성을 밝혔다. 그리고 로컬거버넌스의 형성을 파악하기 위해 각 단계마다 추진사업에 참여한 주체를 찾아 추진사업과 참여주체의 관계를 살펴본 다음에, 참여주체의 역할 및 참여주체 간의 연계관계를 살펴보았다.

먼저, 사례지역 유후인정에서의 내생적 지역활성화 전개는 발전적으로 세 단계로 진행하였음을 알 수 있었다. 각각 단계를 지역활성화 사업의

성격과 참여주체의 참여형태라는 관점에서 구분했을 때 유후인정의 내생적 지역활성화는, 1970년의 ‘유후인의 자연을 지키는 모임’ 결성과 1990년의 ‘마을만들기 조례’ 제정 및 ‘관광종합사무소’ 설립을 기점으로 전환된 것으로 나타났다. 즉, 유후인정의 내생적 지역활성화 첫 번째 단계는 유후인정이 출범한 1955년부터 1970년까지로, 지방정부의 독자적인 지역활성화 사업이 추진되고 소수의 주민 그룹이 발생한 ‘태동기’이다. 두 번째 단계는 1970년부터 1990년까지로, 마을리더들이 조직을 구성하여 활성화 사업을 구체화시켜서 다양하고 실제적인 사업을 전개한 ‘성장기’이다. 세 번째 단계는 1990년부터 행정구역 통합으로 유후인정이 해체되는 2005년까지로, 마을의 중심 단체가 지역활성화 관리조직을 구성하고 지방정부 및 마을의 주요 주체들과 연계하면서 실제적이고 체계적인 사업을 추진한 ‘안정기’이다.

한편, 첫째부터 셋째까지의 각 단계는 주민의 참여 형태 변화에 따라서 자세히 구분할 수 있었다. 즉, 태동기는 주민 그룹의 활성화 활동이 시작되는 전과 후로 구분되었다. 성장기는 마을리더 조직의 성립과 활동의 초반, 일반주민에게 참여가 확대한 중반, 그리고 참여 집단이 다원화된 후반으로 나누었다. 안정기는 지역활성화를 관리 체계화하는 조직이 성립된 이전과 이후로 구분되었다.

유후인정 내생적 지역활성화는 태동기, 성장기, 안정기의 세 단계로 구분되었으며, 각 단계에서 실시된 지역활성화 추진사업을 분석한 결과 다음과 같은 특성을 찾을 수 있었다. 즉, 태동기의 추진사업 특성은 ‘관광환경 정비’이고, 성장기는 ‘마을관광 특성화’, 그리고 안정기는 ‘관광지화 통제’였다. 또한, 이들 추진사업 특성은 유후인정이 각 단계에서 지향하였던 내생적 지역활성화 전략이라고도 할 수 있다. 따라서 태동기의 내생적 지역활성화 전략은 ‘관광환경 정비’였고, 성장기의 전략은 ‘마을관광 특성화’였으며, 안정기의 전략은 ‘관광지화 통제’였음을 알 수 있었다. 그리고 또, 태동기서부터 안정기까지 이루어진 추진사업을 정리한 결과, ‘물리적 환경정비 사업’, ‘관광콘텐츠 개발 및 운영 사업’, ‘규정 제정 사

업’, ‘주민학습 사업’의 네 가지 주요 사업으로 분류할 수 있었다.

이와 같은 지역활성화 추진사업과 참여주체들의 관계를 살펴본 결과 이들 관계는 다음과 같이 구성된 것으로 나타났다. 태동기의 내생적 지역활성화는 주도주체의 필요성에 의해 사업이 전개되었다. 유후인정의 출범과 함께 먼저 마을 부흥의 필요성을 인식한 것은 지방정부였다. 관광환경 정비를 전략으로 지방정부는 도로, 숙박시설, 병원 등 인프라 시설의 신설이나 개선을 위주로 물리적 환경의 정비를 추진하였다. 한편 관광객 증가를 예상한 여관 업체들은, 경제적 이익 산출과 관련해 이에 대한 대응의 필요성을 인식하였다. 이에 따라 여관 업체들은 향토요리 개발이나 팸플릿 제작 등 관광콘텐츠와 관련된 사업을 실시하였다.

성장기에서는 먼저 여관 업체, 상업 업체, 농가의 각 업체 리더들이 집합해서 지역활성화 조직, ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’을 결성하였다. 그리고 이 조직의 활동이 성장기에서의 전략을 ‘마을관광 특성화’로 바꾸었다. 지역활성화 사업은 자신들의 업종과 관련된 것으로부터 시작하는 것이 적당하다. 그들은 초반, 관광콘텐츠 개발 사업으로 농축산 등의 특산품을 개발하여 판로를 만들었다. 결국 참여주체의 성격에 따라 추진사업의 성격이 전환된다는 것이다. 중반부터는 음악, 영화, ‘소고기 먹고 소리지르기 대회’라는 문화이벤트 사업이 개시되었는데, 이들 사업은 전문가의 참여가 이루어져 가능해졌다. 문화이벤트의 준비나 행사에는 마을 주민도 함께 참여함으로써 지역활성화 활동이 일반주민까지 확대하는 계기가 되었다. 그리고 성장기 후반 ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’이 해체되어 각 업체마다 활성화 사업이 추진되었다. 이 활성화 사업에는 업체 리더뿐만이 아니고 일반업체들도 참여하였다. 문화이벤트 사업에 대한 참여로 일반업체들의 인식이 바뀌고 활동역량이 향상되기 때문이다. 지방정부의 의식 또한 바꾸어 지방정부 주도로 보양온천관 설립사업이 추진되었다.

관광객의 증가나 외부업체들의 진출에 의해 일어난 교통정체, 경관 파괴, 유후인 명칭 무단사용 등의 폐해를 해결하기 위해 안정기에서는 관

광지화 통제를 전략으로 하였다. 이에 따른 주요 사업은 규정 제정이었으나, 새로운 조직을 설립하여 추진사업의 관리 조정이나 참여주체의 연계를 추진하게 하였다. 규정 제정 사업에서는 그동안 다원화된 주도주체나 참여 집단의 특성에 맞추어서 사업 및 활동이 전개되었다. 즉, 마을만들기 조례나 명칭 사용 신고제도의 제정은 지방정부가 담당하고, 지구협정이나 건축·환경 협정은 여관 업체와 상업 업체, 주민자치회에 의해 추진되었다. 그리고 새로운 조직 형성에서는, 관광협회와 여관 업체가 ‘관광종합 사무소’와 ‘관광행동회의’를 개설 및 창설하였다. 관광종합 사무소는 지역활성화 참여주체들을 연결하여 추진사업을 조정하는 역할을 담당하고, 관광 행동 회의는 추진사업의 운영관리, 주민참여의 촉진, 인재육성에 관한 사업을 실시하였다. 관광협회와 여관 조합은 태동기 때부터 지역활성화를 주도해 온 여관 업체들이 만든 조직이다. 즉, 역량이 있는 주체가 새로운 목적의 발생에 따라 새로운 기능을 가진 주체를 만들고, 이 주체에게 활성화 사업을 수행하게 한 것이다.

내생적 지역활성화 사업을 전개하기 위해서는 로컬거버넌스의 구축이 필요하며, 또 이를 위해서는 참여주체 간에 협력관계가 이루어져야만 한다. 이에 사업 추진을 하는 데에 있어 협력관계를 조성한 참여주체 역할을 단계마다 살펴보니 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다. 태동기는 지방정부의 주도로 물리적 환경정비를 중심으로 한 사업이 추진되었다. 주민에 대해 지방정부는 마을 구상을 제시하고 강력한 리더십을 발휘하였다. 재정이 크게 드는 사업들이어서 중앙정부의 지원이 필수적이었다. 주민 중에서는 여관 업체들의 활동이 활발하였다. 여관 업체들은 관광협회를 활동 거점으로 하여 소규모이지만 관광콘텐츠의 개발을 실시하였다. 관광협회는 여관 업체들의 정보·기술 등 자원 교환의 장으로 기능하여 사업 발굴, 계획 책정 등이 실시되었다. 활동자금은 기본적으로 회원의 회비로 운용되었고, 지방정부에서 행정·자금 지원이 이루어졌다.

성장기, 지역활성화의 주도는 지방정부에서 마을 주민리더가 구성한 지역활성화 조직으로 바뀌었다. 지역활성화 조직은 주민리더들의 정보·

기술 등 자원 교환의 장으로 작용하고, 사업 발굴, 계획 책정, 정책제안, 주민의견수렴 등이 수행되었다. 성장기 중반부터 시작된 문화이벤트 사업은 전문가의 기술과 지식이 도입되고, 일반주민의 인력·물품 제공과 지방정부 및 단체의 자금지원이 이루어지면서 계속해서 운영하게 되었다. 성장기 후반부터는 각 업체마다 활동이 집약되었다. 특산물 생산에는 단체의 기술지도와 자금지원, 시설개설 및 정비에는 지방정부와 중앙정부의 자금·행정 지원이 이루어졌다. 또한 지방정부는 주민의 의견을 수렴해서 사업계획을 책정하며 주민에 제시하기도 하고, 또 주민에게 학습의 장을 마련하기도 하였다.

안정기에는 참여주체의 개체 수가 늘어나고 개체의 역량이 향상되었으며, 이에 각 참여주체가 가지는 기능에 따라 각각의 역할을 다하였다. 지방정부는 마을 종합계획을 책정해서 예산을 확보하여 사업을 시행하였으며, 주민활동에 대해 행정·자금을 지원함과 함께 조례·제도를 마련하여 주민활동을 통제하였다. 주민 중에서는 관광협회와 여관 조합이 관광종합 사무소와 관광 행동 회의를 개설·창설하였다. 관광종합 사무소는 참여주체의 연결, 추진사업 조정, 정보 발신의 역할을 담당하고, 관광 행동 회의는 자원 교환의 장, 사업의 발굴과 운영관리, 주민참여 촉진, 인재육성에 관한 역할을 수행하였다. 또한, 전문가의 기술·지식 지원이나 단체의 기술·자금 지원이 이루어졌으며, 또 중앙정부에 의한 지방 활성화 정책이 활발해지면서 행정·자금 지원이 다양화되었다.

이러한 참여주체의 역할을 통해 참여주체 간에 어떠한 연계관계가 맺어져 로컬거버넌스가 구축되었는지를 살펴보니 다음과 같은 결과가 나타났다. 태동기는 물리적 환경정비를 추진하는 지방정부와 관광콘텐츠를 개발하려는 여관 업체가 유후인정의 내생적 지역활성화를 이끌어갔다. 지방정부의 주도력이 압도적으로 강하고 여관 업체들이 지원을 받는 수직적인 관계였는데, 이러한 서로의 입장을 이해하고 보완하면서 로컬거버넌스를 이루어 갔다. 또, 여관 업체들의 활동거점으로 관광협회가 구성되어 있었고, 여관 업체들의 정보·기술 등 자원의 교환 장으로 작용되었

다.

성장기는 지역활성화의 필요성을 인식한 마을리더들이 지역활성화 조직을 결성하면서 시작되었다. 마을리더는 여관 업체, 상업 업체, 농가의 리더들로 상호보완 협력관계로 맺어진 반면, 보전과 개발 문제로 갈등을 일으키기도 하였다. 지역활성화 조직의 역할은 리더들의 자원 교환 장, 사업 발굴, 계획 책정으로 실천은 당해 사업에 관계된 업체들이 실시하였다. 그리고 지방정부, 단체, 전문가와는 수평적으로 맺어져 행정·자금·기술·지식 지원이 이루어졌다. 성장기 중반부터 시작된 문화이벤트는 일반주민의 참여를 촉진하여 행정과 주민조직에 국한된 지역활성화 활동을 일반주민에까지 확대시켰다. 지역활성화 조직 해체 후에는 주민리더들은 자신이 소속된 업계 업체들과 집단을 다시 구성하고 이 안에서 활성화 활동을 실시하였다. 각 업계에는 관광협회, 상공회, 농협의 단체가 붙어 지원을 실시하였다. 그리고 각 업계 집단 간은 완전한 관계로 연계되어 필요할 때는 보완할 수 있는 관계가 형성되었다.

안정기가 되면서 마을의 관광지화로 지역활성화 추진사업이나 참여주체에 마을 활성화에 관한 체계가 무너지기 시작하였다. 이에 지역활성화의 제어가 필요하다고 인정한 관광협회와 여관 조합은, 참여주체의 연계 및 추진사업조정을 위한 조직과 지역활성화를 관리하는 조직을 창설하였다. 또, 지역활성화 관리조직에서는 지역활성화의 안정적 지속성을 확보하기 위해 정보 발신, 정책제안, 주민참여 촉진, 인재육성에 관한 사업도 실시되었다. 결국 지역활성화 관리조직은 지방정부와는 행정사무의 권한 이양 관계에 있었던 것으로 판단되며⁵⁴⁾, 또한 다른 업계 집단과는 완전한 상호협력관계, 단체·전문가와는 협력관계로 연결되고 있었다. 이와 같은 상호보완·협력관계를 기반으로 유후인정은 내생적 지역활성화를 위한 로컬거버넌스를 구축하였다.

54) Sherry R. Arnstein의 주민참여 사다리 이론에서 보면 지역활성화 관리조직의 주민 참여 정도는 7단계의 '권한위임(Delegated power)'에 있었다고 할 수 있다. 사다리 이론에서는 주민참여의 형태를 주민이 참여하는 정도에 따라 8단계로 분류하고 있으며, 8단계가 가장 높다(Arnstein, S. R., 1969; pp.216~224).

제 2 절 정책적 함의

연구 결과, 내생적 지역활성화의 추진단계에 따라 참여주체가 계속해서 증가되고 추진사업이 다양화해 감을 알 수 있었다. 그리고 참여주체의 활동은 협력적 거버넌스에 의해 지원되고, 협력적 거버넌스의 형태는 단계마다 진화해 감을 확인하였다. 이러한 결과를 통해 얻어지는, 지역활성화 사업의 지속적인 추진과 로컬거버넌스 형성을 위한 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 내생적 지역활성화를 지속적으로 추진하기 위해서는 활성화 전략에 따라 추진사업 내용과 참여주체의 관계를 유연하게 구성하는 것이 중요하다. 유후인정의 경우, 활성화 전략을 ‘관광환경 정비’, ‘마을관광 특성화’, ‘관광지화 통제’로 바꾸면서 지역활성화를 지속적으로 추진하였다. 이것이 가능하였던 것은 사업성격의 전환과 참여주체의 역할 변화 및 새 참여주체의 도입을 할 수 있었기 때문이라고 할 수 있다. 결국, 참여주체의 역량 향상과 협력적 거버넌스의 형성이 필요하며, 이를 위한 주민역량강화 교육과 협력관계 구축을 위한 프로그램이 지속적으로 진행되어야 한다. 다만, 유후인정의 경우 지역활성화 사업을 추진하는 가운데 주민의 역량 향상과 협력적인 관계가 형성되었다고 판단된다.

둘째, 내생적 지역활성화를 발전적으로 추진하기 위해서는 마을리더 및 주민조직의 발굴과 양성이 필요하다. 유후인정의 내생적 지역활성화의 경우, 첫 단계에서는 여관 업체들이 초기 리더가 되어 지역활성화 사업을 추진하고, 그다음 단계에서는 마을리더들이 조직을 구성하여 사업을 전개하였다. 그리고 세 번째 단계에서는 여관 업체들을 기반으로 한 관광협회와 여관 조합이 새로운 조직을 구성하여 지역활성화 사업의 관리를 수행하였다. 이처럼 유후인정에서는 단계마다 리더가 존재하였고, 교류하고 조직을 형성하면서 지역활성화 사업을 추진하였다. 이에 따라, 지역활성화 각 단계를 성공적으로 추진하기 위해서는 그 단계에 맞는 리더와 주민조직의 발굴과 양성이 필요하고, 이를 위한 지방정부의 프로그

램 운영과 재정 지원 및 지도가 이루어져야 한다.

셋째, 내생적 지역활성화를 성공적으로 추진하기 위해서는 지역활성화 조직의 기능이 확장되어야 한다. 유후인정의 내생적 지역활성화에서 본 것처럼 첫 단계에서는 관광협회, 두 번째 단계에서는 ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’, 세 번째에서는 ‘관광종합 사무소’와 ‘관광 행동 회의’가 구성되었다. 이들 조직은 단계가 올라가면서 기량이 향상되고 담당 기능이 늘어났다. 지역활성화를 실천하는 마을에서는 초기에 주민협의회와 같은 주민 교류의 장을 형성하고, 점차 발전하면서 결국은 마을만들기 기업과 같은 전문적으로 지역활성화를 추진하는 조직을 구성하게 될 것이다. 마을만들기 기업의 기능으로서는 사업 추진기능, 연계강화기능, 정보수집 발신 기능, 인재육성기능 등을 찾을 수 있다(國土交通省都市地域整備局, 2011: p.51~52). 이러한 기능을 갖기 위해서는 초기단계에서부터 기량 개발 프로그램이나 워크숍 등을 통해 점차 역량을 향상해 갈 필요가 있다. 또한 지방정부가 행정사무의 일부를 이양하고 실천을 통해 기량이 향상되도록 조치하는 것이 중요하다.

제 3 절 연구의 한계

이 연구의 한계점은 첫째, 사례연구 방법상의 한계를 지닌다. 이 연구는 일본 유후인정을 대상으로 한 개 사례만을 분석하였다. 따라서 다른 지역에서의 내생적 지역활성화는 이 연구의 결과와는 다르게 나올 수 있다. 보다 명확한 결과를 도출하기 위해서는 후속적으로 다른 지역에서의 사례분석이 이루어져야 한다.

둘째, 사례분석 방법상의 한계를 지닌다. 이 연구는 내생적 지역활성화 참여주체에의 심층면접과 수기를 통해 자료가 수집되었다. 이들 자료와 자료를 재구성하는 과정에서 주관적인 요소가 개입되었을 것이다. 보다 객관적인 사례분석을 하기 위해서는 각 요소들에 대한 논리적인 지표를 설정하여 이를 근거로 하여 분석할 필요가 있다.

참 고 문 헌

국내문헌

- 강현수, 1999, “유연적 생산체제와 지역변화”, 권태준 외, 『도시·지역과 산업』, 서울대학교출판부.
- 구동희, 2004, 『도시문화 전략으로서의 장소 마케팅과 삶의 질』, 국토지리학회, 지리학연구, Vol.38, No.3.
- 김덕현, 2002, 『지역개발론과 지역지리학』, 한국지역지리학회, 한국지역지리학회지, Vol.8, No.2.
- 김태연, 2012, Philip Lowe, “신내생적 농촌발전의 개념적 특성과 활용가능성 모색-세계화에 대응하는 대안적 농촌개발모델의 모색”, 『공간과 사회』, 한울, 통권 제39호.
- 김영, 이필용, 김남룡, 정규식, 2008, “마을만들기 거버넌스 특성과 평가에 관한 연구: 순천시 사례를 중심으로”, 『도시행정학보』, 21(3).
- 김익수, 1995, 정진호 외, 『기업가형 지방경영』, 한국경제연구소.
- 김현호, 2002, “장소판측과 장소자산”, 『공간과 사회』, 한울, 통권 제17호.
- 김현호, 2003.3, “지역발전에 위한 장소자산 형성에 관한 연구”, 국토연구 제 36권.
- 김현호, 한표환, 2004, 『지역발전을 위한 향토자원의 개발 및 활용방안』, 한국지방행정연구원.
- 김형국, 2002, 『고장의 문화판측 : 세계화 시대에 지방이 살길』, 학고재.

- 김형양, 2006, “로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구”, 『지방정부연구』, 제10권 제1호.
- 박세훈, 천현숙, 전성제, 2009, “마을만들기 참여 거버넌스의 비교분석: 제도주의적 접근”, 『국토연구』, 44(3).
- 박소연, 2003, 『생태환경축제를 통한 장소마케팅에 관한 연구』, 서울대학교환경대학원 석사학위 논문.
- 박소현, 2008, 『마을만들기 사업 구성요소로서의 새로운예술공동체 모델 연구』, 경희대학교 대학원 석사학위논문.
- 박호숙, 1996, 『지방자치단체간의 갈등관리』, 다산출판사.
- 배인성, 2003, 『국제영화제에서 참여자의 역할에 관한 연구』, 서울대환경대학원 석사학위 논문.
- 송희정, 2003, 『지역의 장소 판촉을 위한 지역 브랜드 전략 특성에 관한 연구』, 서울대학교 환경대학원 석사학위 논문.
- 서혁준, 2010, “지역개발 및 기피시설 사례로 본 로컬거버넌스 구축: 지방정치 발전과 연계하여”, 『정부학연구』, 16(2).
- 신윤창·안치순, 1999, 『지방도시의 지역이벤트에 관한 실증연구-장소마케팅(Marketing Places) 개념을 중심으로-』, 한국문화경제학회, 문화경제연구, Vol.2, No.2
- 심승희, 2000, 『문화관광의 대중화를 통한 공간의 사회적 구서에 관한 연구』, 서울대 대학원 박사논문.
- 신혜영, 2002, 『문화예술축제 참여주체의 역할분석-과천마당극제를 사례로-』, 서울대 대학원 석사논문.
- 신혜란, 1998, 『태백, 부산, 관주의 장소 마케팅 전략 형성 과정에 대한 비교 연구』, 서울대 환경대학원, 석사학위 논문.
- 안성호, 2004, 『지방거버넌스와 지방정책』, 다운샘.

- 안승국, 1999, 『세계자본주의체제에 있어서 포드주의의 위기와 포스트포드주의: 축적체제의 변동에 관한 정치경제적 재성찰』, 한국국제정치학회, 국제정치논총 Vol.39, No.3.
- 유병림·황기원, 「도시문화환경개선방안에 관한 연구」, 한국문화예술진흥원문화발전연구소
- 이규선, 성순아, 황희연, 2012, 『청주시 사직2동 마을만들기 단계별 특성 연구』: 추진사업 및 참여 주체를 중심으로, 『국토계획』, 47(4).
- 이무용, 2002, 『도시마케팅 전략에 대한 문화적 재고찰-도시공간의 문화적 기반강화를 위한 장소마케팅 전략을 중심으로』, 대한국토도시계획학회, 도시정보, Vol.247, No.0.
- 이무용, 2003, 『장소마케팅 전략에 관한 문화정치론적 연구』, 서울대 대학원 박사학위 논문.
- 이소영, 2005, 『지역문화관광 상품화 과정의 문화매개집단 역할에 관한 연구』, 서울대 대학원 박사학위 논문.
- 이종수, 1993, “지방정부와 국가이론”, 『한국행정학보』, 한국행정학회, Vol. 27, No. 3.
- 이태희, 2003, 『축제 브랜드 경영론』, 대왕사.
- 이희연, 2005, 『지역정체성과 장소 마케팅 ; 세계화시대의 지역연구에서 장소마케팅의 의의와 활성화 방안』, 한국도시지리학회, 한국도시지리학회지 Vol.8, No.2.
- 전영옥, 2003, 『지역 경제 새싹이 돋는다』 삼성경제연구소.
- 정근식, 1998, 『일본 산촌지역의 사회경제적 변화와 지역활성화 운동 ; 지역활성화와 장소 마케팅 : 일본 오이타현 유후인(湯布院町)의 이미지 전략』, 전남대학교 아시아태평양지역연구소, 아시아태평양지역연구, Vol.1, No.1.
- 정근식, 1999, 『축제, 민주주의, 지역활성화』, 새길.

한표환, 1997, “내생적 지역활성화의 요건과 전략형성”, 『한국지역개발
학회지』, 제9권 제1호.

정정길, 2003, 『행정학의 새로운 이해』, 대명출판사.

최준호, 2013, “행정대응성과 주민참여의 관계 재정립”, 『한국지방자치
연구』, 15(1)

외국문헌

Aglietta, Michel., 1979, *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*. London: New Left Books.

Arnstein, S. R., 1969, A ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35(4)

Brandley, A. Hall, T and Harrison, M., 2002, Selling cities, *Cities*, 19(1), 61-70

Castells, M., 1976, *Is there an urban sociology?* in C. G. Pickvance (ed.). *Urban Sociology*. London: Methuen and Tavistock.

Castells, M., 1978, *The Urban Question*, Edward Arnold.

Castells, M., 1978, *City, Class and Power*, Macmillan.

Cockburn, C., 1977, *The Local State*, Pluto Press.

David C Korten, 1990, *Getting to the 21st Century - voluntary action and the global agenda*, Kumarian Press. (渡辺龍也 역, 1995, 『NGOとボランティアの21世紀』, 東京 學陽書房.)

Dunleavy, P., 1980, *Urban Political Analysis: The Politics of Collective Consumption*, Macmillan.

Kearns, G. & Philo, C., 1993, *Selling Places: The City as Cultural Capital, Past and Present*, Pergamon Press, 1-8

Kickert, W., 1997, Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American Managerialism. *Public Administration*. 75: 731-752.

Kooiman, J., 2000, Societal Governance: Levels, Modes, Orders of Social-Political Interaction. in J. Pierre(ed.). *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press.

Kooiman, J. and Van Vliet, M., 1993, Governance and public

- management. In K Eliassen and J. Kooiman(eds), *Managing Public Organizations* (2nd edn), London: Sage
- Koolman, J. (ed)., 1994, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE.
- Latham, E. 1952, *The Basis of Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lowe, P., Murdoch, J. and Ward, N., 1995. "Beyond endogenous and exogenous models: Networks in rural development", in J. D. van der Ploeg and G. van Dijk (eds.) *Beyond Modernization: The Impact of Endogenous Rural Development*, Assen, Netherlands, Van Gorcum.
- Rhodes, R., 1997, *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Robert, D. Putnam. "Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy" (河田純一 訳, 2001, 『哲學する民主主義 伝統と改革の市民的構造』, 東京 NTT出版.)
- Saunders, P., 1981, *Social Theory and the Urban Question*. London: Hutchinson.
- Saunders, P., 1984, *Rethinking Local Politics*. M. Boddy and C. Fudge (eds). *Local Socialism*. London: Macmillan
- Sharp, L. J., 1970, *Theories and Values of Local Government. Political Studies*. Vol. 18, no. 2.
- Young and Lever, "Place promotion, economic location and the consumption of city image", *TESG* Vol.88, No.4

- 国土交通省都市地域整備局, 2011.3, 『まちづくりにおける官民連携実態調査報告書』, 国土交通省.
- 計画技術研究所, 2000, 『ゆふいん建築・環境デザインガイドブック』, ゆふいん建築・環境デザイン協議会.
- 光本伸江, 2007, 『自治と依存』, 敬文堂.
- 宮本憲一, 1989, 『環境経済学』, 岩波書店.
- 宮本憲一, 1998, 『公共政策のすすめ-現代的公共性とは何か』, 有斐閣.
- 金科哲, 1997, 『過疎地域の変貌と地域の内発的対応に関する日韓比較研究』, 名古屋大学 文学研究科(地理学専攻), 박사학위 논문.
- 니시카와 요시아키, 이사 아쓰시, 마쓰오 다다시, 2006, 『시민이 참가하는 마치즈쿠리 : NPO・시민・자치단체의 참여에서』, 한울.
- 大分県一村一品21推進協議会, 2001, 『一村一品運動20年の記録』.
- 大分県中小企業情報センター, 1980, 『むらおこし(内発的地域振興)の實踐と理論』.
- 大浜裕, 1995, 『貧困問題とその対策: 地域社会とその社会的能力育成の重要性』, 国際協力事業団国際協力総合研修所.
- 大野明男, 1976, 『雑兵の思想』, 創世記.
- 米田誠司, 2003, “おもてなしは地域のかたち”, 『21世紀の温泉地を考える-講演會録』, 日本政策投資銀行 北陸支店.
- 米田誠司, 2011, 『持続可能な地域経営と地域自治に関する研究 : 由布院の観光まちづくりを事例として』, 熊本大学大学院, 博士學位論文.
- 梶亨, 2000, 『自治体の文化政策』, 東京 風郷社.
- 棒富雄, 2002.10, 「先進観光地における観光地づくりの要点」, 『社会総合研究所報』, 岡山商科大学社会総合研究所, 제23호.
- 西山徳明, 1990, 『観光地域が主体的に發展できる観光活動設計条件に關す

- る研究』，第25回日本都市計畫學會學術研究論文集，日本都市計畫學會.
- 西川芳昭 외, 2005, 『市民參加のまちづくり：NPO・市民・自治体の取り組みから：事例編』，創成社.
- 小林重敬 편저, 1999, 『地方文獻時代のまちづくり條例』，東京 學芸出版社.
- 阿部誠, 1993.08, 「湯布院町-住民主体のまちづくり-」，『研究所報』，大分大學經濟研究所, 제27호.
- 日高昭夫, 2002, 『ローカルガバナンスと政策手法』，自治体議會政策學會, イマジン出版.
- 猪爪範子, 1989, 『まちづくり文化産業の時代』，ぎょうせい.
- 猪爪範子, 1992, 「湯布院町における觀光地形成の過程に展望」，『造園雜誌』，55-5.
- 猪爪範子a, 1994, 「湯布院町の地域形成における住民意識の変化」，『造園雜誌』，57-4.
- 猪爪範子b, 1994, 「湯布院町における農村景觀をめぐる争点の歴史的変遷に關する研究」，『造園雜誌』，57-5.
- 佐々木雅幸, 2001, 『創造都市への挑戦』，東京 岩波書店.
- 中谷健太郎, 1977, 「＜明日の會＞の活動をとおして」，『ジュリスト増刊』東京 有斐閣, 9호.
- 中谷健太郎, 1995, 『湯布院 幻灯報』，海鳥社.
- 中谷健太郎編, 1995, 『花水樹 完全復刻版』，グリーンツーリズム研究所.
- 中谷健太郎, 1984, 『たすきがけの湯布院』，おおいた文庫13, アドバンス大分.
- 池上惇 편저, 1998, 『文化經濟學』，東京 有斐閣.

- 池上惇 외 편, 2000, 『現代のまちづくり』, 東京 丸善.
- 清成忠男, 1978, 『地域主義の時代』, 東京 東洋經濟新報社.
- 湯布院 企劃室 西方館, 1991.10, 『風の計劃』, 湯布院 企劃室 西方館, 제 5호.
- 湯布院 町誌編集委員會, 1989, 『町誌湯布院』.
- 湯布院町企劃課綜合企劃係, 1992, 『湯布院町總合計畫』.
- 湯布院町 總合政策局 廣報廣聽班, 2004, 『2004 町勢要覽 資料編 改訂版』, 湯布院町.
- 總合研究開發機構, 1990, 『內發的産業形成に關する調査研究-地域産業おこしの理念とプロセス』, 東京: 總合研究開發機構.
- 協同組合地域づくり九州, 2006, 『觀光環境容量・産業聯關分析調査及び地域由來型觀光モデル事業報告書』, 由布院溫泉觀光協會.
- 下平尾勳, 1989, 『産業おこしとまちづくり』, 八朔社.
- 鶴見和子, 1996, 『內發的發展論の展開』, 筑摩書房.
- 後藤和子 편 2001, 『文化政策學』, 東京 有斐閣.
- ふくろうの會=湯布院, 1997, 『風の計劃』 6-7.
- 後藤和子, 2003.12, “文化産業と都市の再生”, 『문화경제연구』, 한국문화경제학회, 제6권 제2호.

인터넷사이트

國土交通省 홈페이지 (<http://www.mlit.go.jp/>)

國土交通省 觀光廳 (<http://www.mlit.go.jp/kankocho/>)

大分縣 홈페이지 (<http://www.pref.oita.jp/>)

都市農村漁村交流活性化機構 홈페이지 (<http://www.kouryu.or.jp/>)

內閣府地方創生推進事務局

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/>)

由布市 홈페이지 (<http://www.city.yufu.oita.jp/>)

地域活性化センター 홈페이지 (<http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/>)

總務省 홈페이지 (<http://www.0soumu.go.jp/>)

日 文 抄 録

日本九州湯布院町の内発的地域活性化研究：

－推進事業と参加主体の段階別ローカルガバナンスを中心として－

ソウル大学校 環境大学院

環境計画学科 都市及び地域計画専攻

高野利文

本研究の目的は、まず、内発的地域活性化の推進過程と関連し内発的地域活性化の進行段階を確認して、各段階で進められた事業の特性を明らかにすることである。そして、ローカルガバナンスの形成を把握するため、各段階ごとに推進事業に参加した主体を確認して推進事業と参加主体の関係を調べた後、参加主体の役割及び参加主体間の連携関係を明らかにすることとした。このため本研究は長い期間内発的地域活性化を推進して、町の行政終了まで安定的な活動を遂行してきた日本の湯布院町の地域活性化推進過程を事例地域として研究を進めることにした。

まず、湯布院町における内発的地域活性化の進行過程は、地域活性化事業の性格と参加主体の参加形態という観点から区分したとき、3つの段階に分けられることがわかった。まず、1段階目は内発的地域活性化の胎動期で、湯布院町行政が始まる1955年から1970年に住民組織‘由布院の自然を守る会’が結成される前まであり、2段階目は内発的地域活性化の成長期で、1970年から1990年の‘まちづくり条例’の制定及び‘観光総合事務所’が設立される前まで、そして3段階目は内発的地域活性化の安定期で、1990年から市町村合併によって湯布院町行政が終了するまでの2005年までである。一方、胎動期から安定期までの各段階は、参加形態の変化からより細かく分けられることがわかった。即ち、胎動期は前半と後半に、成長期は初盤、中盤、終盤に、安定期は前半、後半に区分された。

次に各段階で実施された地域活性化推進事業を分析した結果、その特性は次のようになった。即ち、胎動期は‘観光環境の整備’、成長期は‘ゆふいん観光の特性化’、そして、安定期は‘観光地化の統制’である。また、これら推進事業の特性は湯布院町が目指した内発的地域活性化の戦略だとも言える。つまり、胎動期の内発的地域活性化戦略は‘観光環境の整備’であり、成長期の戦略は‘ゆふいん観光の特性化’、安定期の戦略は‘観光地化の統制’である。そして、胎動期から安定期まで実施された地域活性化事業を整理してみると、‘物理的環境整備事業’、‘観光コンテンツ開発及び運営事業’、‘規定制定事業’、‘住民学習事業’の4つの主要事業に分類することができた。

以上のような地域活性化推進事業と参加主体との関係を段階別に見てみると、それら関係は次のように構成されたことがわかった。胎動期の内発的地域活性化では事業を主導する主体の必要性によって事業が進められた。その主体は町の復興の必要性を認識した自治体と観光客増加を認知した旅館業者である。自治体は物理的環境の整備を中心に事業を進め、旅館業者は観光コンテンツの開発を中心に事業を進めた。

成長期の内発的地域活性化では、事業参加主体の性格によって推進事業の性格が転換され、また、推進事業への参加によって主体の力量が向上して、新たな事業を産むという循環構造が形成された。胎動期は自治体の主導で物理的環境整備が進められたが、成長期は住民が主導して観光コンテンツの開発が進められ、専門家の導入で文化イベント事業が開始した。そして、このような事業を実践することによって地域リーダーや住民の力量が向上し事業の多様化が進展した。

安定期内発的地域活性化では、多元化された主導主体や参加集団の特性にしたがって事業や活動が展開されたのと同時に、力量のある主体が新たな機能を持つ組織を創設して町の活性化を持続化させた。自治体は条例制定やインフラ施設の整備、商業者は商店街の整備や製造品生産販売、農家は特産物の生産、旅館業者は観光関連の事業を遂行した。その一方で、旅館業者を基盤とする観光協会と旅館組合は‘観光総合事務所’と‘観光行動会議’を設立し、活性化事業の運営管理、住民参加の促進、人材育成などを行った。

一方、内発的地域活性化の推進にはローカルガバナンスの構築が必要で、ローカルガバナンスの構成要素の一つである参加主体の役割を見ることは、当該地域のローカルガバナンスの性格を知る端緒となる。ゆえに、参加主体の役割を段階別に整理してみると、次のような結果が得られた。胎動期は観光環境の整備を戦略として、自治体を中心となって物理的環境の整備を行った。自治体は住民に町の構想を提示し強力なリーダーシップで事業を進めた。旅館業者は観光協会を活動拠点としながら観光コンテンツの開発をしていた。観光協会は旅館業者に交流の場として機能し、事業発掘や計画の策定などが行われた。旅館業者や観光協会の財政は厳しく自治体から行政及び資金の支援を受ける状態だった。

成長期の戦略はゆふいん観光の特性化で、地域活性化の主導が住民リーダーを中心とした地域活性化組織、‘明日の由布院を考える会’に変わった。この組織は住民リーダーたちの懇談・討論の場で、事業発掘、計画策定、政策提案、住民意見収斂などの役割を果たした。成長期中盤から始まった文化イベント事業は専門家の技術や知識が導入され、一般住民から人力・物品が提供され、また、自治体や団体から資金援助がなされた。これとは別に自治体は住民の意見を収斂して事業計画を立て住民にこれを提示したり、また、住民に地域活性化の学習の場を設けたりした。

安定期の戦略は観光地化の統制で、参加主体の力量が向上する中、各参加主体が持つ機能にしたがってそれぞれの役割を果たした。自治体は総合計画を策定して予算を確保し事業を施行した他、住民の活動に対して行政・資金援助をすると同時に、条例・制度を設けて住民活動を統制した。観光協会と旅館組合は‘観光総合事務所’と‘観光行動会議’を設立し、事業参加主体の連携、活性化事業の運営管理、情報発信、住民参加の促進、人材育成など、地域活性化全般を管理する役割を果たした。また、専門家の技術・知識支援や団体の技術・資金援助が行われ、中央政府による地方活性化政策が多様化して様々な行政・財政支援が行われた。

以上のような参加主体の役割を通して、主体間にどのような協力関係が結ばれローカルガバナンスが構築されて地域活性化に繋がっていったのかを段階別に見て

みると、次のようになった。胎動期は自治体の主導力が圧倒的に強く、旅館業者が支援を受ける垂直的な関係が作られていたが、このような立場をお互い理解し補完し合いながらローカルガバナンスを形成していた。また、旅館業者たちが設立した観光協会は情報・技術の交換の場と作用し彼らの活動の拠点となっていた。

成長期は住民リーダーが結成した地域活性化組織の主導で地域活性化が進んだ。住民リーダーは、旅館業者、商業者、農家の代表で、一時、保全と開発の問題で葛藤が起きたが、基本的に相互補完・協力関係で結ばれていた。自治体、団体、専門家とは水平的な協力関係で結ばれ、これら主体から支援が得られた。このようなガバナンスにより進められた事業は産業間連携事業や協働事業であった。成長期中盤から始まった文化イベント事業は、一般住民の参加を促し活動の範囲が住民にまで広がった。地域活性化組織解散後は、リーダーが自分が所属する業界の業者たちと集団を作りその中で活性化活動を行った。各業界には観光協会、商工会、農協の団体が付き支援を行った。そして、各業界集団の間は緩慢な関係で結ばれ必要ときは補完できるような関係が形成されていた。

安定期になると観光地化の進展によりこれまでの主体間協力関係が崩れそうな状態になった。地域活性化の制御の必要性を認識した観光協会と旅館組合は共同で新しく地域活性化管理組織を設立し、そこに連携強化、事業運営管理、情報発信、政策提案、住民参加促進、人材育成の役割を担当させた。つまりこの地域活性化管理組織は、自治体とは行政事務の権限移譲関係の位置にあったのであり、また、他の業界集団とは緩慢な相互補完協力関係、団体・専門家とは協力関係で連結されていた。結局、湯布院町が安定期に構築したローカルガバナンスは地域活性化管理組織を中心におきながら町の各主体が相互補完協力関係で結ばれている体系であり、これは地域活性化の安定的な持続性を確保するためであったと言える。

主要語：湯布院町、内発的、地域活性化、ローカルガバナンス、参加